„Das Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer im Deutschen Reich und der Reichsangehörigen im Auslande."

Inaugural-Dissertation

verfasst und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Rechtspraktikant **Alexander Münch**
aus **Lindau.**

München
Kgl. Hof- und Universitäts-Buchdruckerei von Dr. C. Wolf & Sohn
1909.

„Das Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer im Deutschen Reich und der Reichsangehörigen im Auslande."

Inaugural-Dissertation

verfasst und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Rechtspraktikant **Alexander Münch**

aus **Lindau.**

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

München

Kgl. Hof- und Universitäts-Buchdruckerei von Dr. C. Wolf & Sohn

1909.

Referent:

Professor Dr. R. Piloty.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 9

A. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer im Deutschen Reich 12

§ 1. Das Vereins- und Versammlungsrecht, ein subjektives öffentliches Recht? (Das Wesen der „Grundrechte“) 12

§ 2. Die Subjekte der „Grundrechte“ im allgemeinen und der Vereins- und Versammlungsfreiheit im besonderen 18

§ 3. Die Vereins- und Versammlungsfreiheit, ein staatsbürgerliches Recht? 25

§ 4. Stellungnahme des Reichsvereinsgesetzes 31

B. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen im Auslande 34

§ 5. Allgemeines 34

§ 6. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in Frankreich 36

§ 7. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in der Schweizerischen Eidgenossenschaft 43

§ 8. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in Belgien 47

§ 9. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in einigen anderen Staaten. (Österreich, Italien, Dänemark, Schweden, Norwegen, England, Amerika) 49

Schluss 53

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507206_0115

Literaturübersicht.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorff-Kohlers Encyclopädie der Rechtswissenschaft, Bd. II. 6. Aufl. Leipzig 1904.

Arntz, Note aditionelle zu Orelli: Les droits des étrangers en Suisse in der Revue de droit international et de législation comparée. Tome XIV. 1882.

Ashehoug, Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen in: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV, II. 2. Freiburg i. B. 1886.

Ball-Friedenthal, Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland. 2. Aufl. Berlin 1907.

v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts, Bd. I. 2. Aufl. Hannover 1889.

Bericht der XIV. Kommission zur Vorberatung des Entwurfs eines Vereinsgesetzes. Nr. 482 der Drucksachen.

Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Bd. I. 3. Aufl. Schaffhausen 1891. Bd. II, ebenda 1887.

Born, Das preussische Vereinsgesetz vom 11. März 1850. Frankfurt 1901.

Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I. Freiburg 1888.

Brusa, Staatsrecht des Königreichs Italien in: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV. I. 7. Freiburg i. B. 1891.

Bürner, Das österreichische Vereins- und Versammlungsrecht. Wien 1897.

Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bern 1905.

Caspar, Das preussische Versammlungs- und Vereinsrecht. Berlin 1894.

Cohen, Die Rechtsfähigkeit ausländischer juristischer Personen im Inland nach dem heutigen Stande der Gesetzgebung. Diss. Erlangen 1904.

Curti, Sämtliche Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts. Zürich 1901.

Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen. 3 Lieferungen. Wien 1888, 1892, 1894.

Delius, Deutsches Vereinsrecht und Versammlungsrecht in privat- und öffentlich-rechtlicher Beziehung. 4. Aufl. Berlin 1908.

Delius, Die rechtliche Stellung der Ausländer im preussischen Vereinsrecht in der Beilage zum preussischen Verwaltungsblatt Nr. 6. Jahrgang XXIX. Berlin 1907.

Erythropel, Das Recht der weltlichen Vereine und geistlichen Orden in Frankreich nach dem Gesetz vom 1. Juli 1901. Berlin 1904.

v. Gerber, Über öffentliche Rechte. Tübingen 1852.

Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung etc. VII, 4. Heft. S. 1132. Leipzig 1883.

Giese, Die Grundrechte. Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo. I. 2. Tübingen 1905.

Goos und Hausen, Staatsrecht des Königreichs Dänemark in: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV. II. 3. Freiburg 1889.

Grassmann, Die in Bayern gültige Vereins- und Pressgesetzgebung. Ansbach 1898.

Hatschek, Englisches Staatsrecht in: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV. II. 4. Tübingen 1905, 1906.

Hieber-Bazille, Das Vereinsgesetz vom 19. IV. 1908. Stuttgart 1908.

v. Holtzendorff, Die Prinzipien der Politik. 2. Aufl. Berlin 1879.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 2. Aufl. Leipzig 1904.

Journal officiel du 16. juin 1901. Compte rendu in extenso de la Séance du Sénat le 15. juin 1901.

Jurisprudence générale Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine. 10è cahier 1881, 20è, 21è, 22è cahier 1901.

Kauffmann, Das Vereinsrecht. Berlin 1890.

Krückmann, „Verein, Verbindung etc.“ in Gruchot. Bd. XXXVII.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. I. 4. Aufl. Tübingen 1901.

Laband, Zum Entwurf des Vereinsgesetzes. In der deutschen Juristenzeitung vom 1. Januar 1908.

Lebon, Staatsrecht der französischen Republik in: Marquardsen, Hdb. des öffentlichen Rechts, IV. I. 6. Freiburg 1886.

Lehr, Du principe de la réciprocité ou de l'assimmilation aux nationaux in der Revue de droit international et de législation comparée. T. XII. 1880.

Leist, Vereinsherrschaft und Vereinsfreiheit im künftigen Reichsrecht. Jena 1899.

v. Liszt, Lehrbuch des Völkerrechts. 5. Aufl. Berlin 1907.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

v. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr in Hirths Annalen des Deutschen Reichs. 1875.

Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. II. Leipzig 1896.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.

Müller-Schmidt, Vereinsgesetz vom 19. April 1908. München 1908.

Nienholdt, Kgl. Sächsisches Vereins- und Versammlungsrecht. 4. Aufl. Leipzig 1898.

Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Leipzig 1884.

v. Orelli, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV, II. Freiburg 1885.

v. Orelli, les droits des étrangers en Suisse in der Revue de droit international et de législation comparée. T. XIV. 1882.

v. Overbeck, Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht. Karlsruhe 1907. Heft X der Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts. 5. Aufl. München 1877.

Pözl, Gesetz vom 26. Februar 1850 die Versammlungen und Vereine betreffend bei Dollmann, Gesetzgebung des Königreichs Bayern. Teil II. Bd. IV. 1863.

Romen, Das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908. Berlin 1908.

v. Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie. Bd. II. Leipzig 1882.

v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht. Bd. IV. 2. Aufl. Bern 1904.

v. Sartor, Bayerisches Vereinsgesetz. München 1891.

v. Sartor, Vereinsgesetz vom 19. April 1908. München 1908.

v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Bd. I. Tübingen 1883.

Scherber, Die rechtliche Stellung der Ausländer in Bayern. Würzburg 1897.

Schollenberger, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar. Berlin 1905.

v. Schulze-Gaevernitz, Preussisches Staatsrecht. Bd. I. Leipzig 1890.

Schwarze, Reichspressgesetz vom 7. Mai 1874. 4. Aufl. Erlangen 1903.

v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. Bd. I und III. 2. Aufl. Leipzig und Freiburg 1896.

v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg 1890.

v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. Würzburg 1893.

Stoerk, Staatsuntertanen und Fremde in: von Holtzendorffs Hdb. des Völkerrechts, Bd. II.

Thilo, Das preussische Vereins- und Versammlungsrecht. Breslau 1895.

Triepel, Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes. Wien 1903.

Ullmann, Völkerrecht. 2. Aufl. 1908.

Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien in: Marquardsen, Hdb. des öffentl. Rechts. IV. I. 5. Freiburg 1892.

Vossen, Kommentar und System des öffentlichen und privaten Reichsvereinigungsrechts. 1908.

Wiedemann, Die Lehre von den idealen Vereinen. Zürich 1905.

Worms, De la liberté d'association au point de vue du droit public à travers les âges. Paris 1887.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1894/97.

Wichtige Gerichtsentscheidungen.

1. Entscheidung des schweizerischen Bundesgerichts (in Curtis Entscheidungen des schweizer. Bundesgerichts S. 473 f.) vom 24. September 1881.
2. Urteil des Beichsgerichts in Strafsachen vom 22. September 1890 bei Reger XI. S. 99.
3. Entscheidung des preussischen O.V.G. vom 20. Oktober 1896 bei Reger XVII. S. 226.
4. Urteil des preussischen Kammergerichts vom 23. Februar 1898. Goltdammer, Archiv für preuss. Strafrecht. XLVI. S. 66.
5. Urteil des sächsischen O.V.G. II. Senat Nr. 38 II S. vom 22. März 1909.

Einleitung.

Als man im Reich daran ging, den vielfach geäusserten Wünschen folgend, ein Reichsgesetz über das Vereins- und Versammlungsrecht zu erlassen, da wurden Stimmen laut, welche die Gleichstellung der In- und Ausländer auf diesem Gebiet forderten. Die Fremden in dieser Beziehung schlechter zu stellen als die Einheimischen sei weder wünschenswert noch konsequent und würde auf dem Gebiet des Völkerrechts einen Rückschritt bedeuten. Sei doch schon durch die Gewerbeordnung, das Pressgesetz und andere Gesetze die im Privatrecht grundsätzlich anerkannte Gleichstellung auch im öffentlichen Recht nach vielen Richtungen hin verwirklicht worden,[1]) und Laband bezeichnete es als eine engherzige Ängstlichkeit, Ausländern zu versagen, was Reichsangehörigen gewährt werde.[2]) Auch wurden bei der Vorberatung des Gesetzes mehrere Anträge gestellt, welche die Weglassung des Begriffs „Reichsangehörige" aus dem Texte des § 1 und damit eine Gleichstellung der Ausländer mit jenen bezweckten. Dieser § 1 lautet in seinem allein hier in Betracht kommenden Absatz I Satz 1:

„Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln."

Zu diesem im Entwurf als § 1 ins Auge gefassten Satz wurde insbesondere beantragt, diesen Paragraphen wie folgt zu fassen:

„Die Vereins- und Versammlungsfreiheit unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch dieses Gesetz vorgeschrieben und zugelassen sind.

---

[1]) Anschütz in der „Frankfurter Zeitung" vom 12. Dezember 1907.

[2]) Laband in der „Deutschen Juristenzeitung" vom 1. Januar 1908.

Vereine und Versammlungen, deren Zweck dem Strafgesetz zuwiderläuft, sind verboten,“

oder in § 1 „jedermann“ das Vereins- und Versammlungsrecht zu erlaubten Zwecken zuzuerkennen.[1])

Freilich haben sich schon viele Verfassungen und Vereinsgesetze der deutschen Einzelstaaten dem hier interessierenden Wortlaut nach nicht wesentlich von der Fassung des Reichsvereinsgesetzes unterschieden. Das württembergische Vereinsgesetz spricht nur allen „Staatsbürgern“, das bayrische Vereinsgesetz und ebenso das Staatsgrundgesetz von Sachsen-Koburg-Gotha, die Verfassung von Bremen und andere Gesetze sprechen nur den „Staatsangehörigen“ das Recht der Vereins- und Versammlungsfreiheit zu. In Preussen gewährt die Verfassung nur „allen Preussen“ dieses Recht und das preussische Vereinsgesetz von 1850 regelt daher nur die Ausübung dieses Rechtes durch jene.[2])

Andere Gesetze wiederum, z. B. das sächsische Vereinsgesetz von 1850 oder das badische von 1867 garantieren das Assoziationsrecht ohne Bezugnahme auf irgend ein Subjekt.

Verhältnismässig am klarsten erscheint die Frage nach dem Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer dort, wo das Gesetz von Staats- oder Landeseinwohnern spricht wie z. B. in Braunschweig. Dass zu diesen auch die im Inland wohnenden Ausländer gehören, dürfte kaum zu bestreiten sein.

Wir finden also eine sehr schwankende Terminologie auf diesem Gebiet und der wissenschaftlichen Auslegung kam eine für die Praxis wertvolle Aufgabe zu. Insbesondere liess sich der Begriff der „Staatsangehörigen“ dahin interpretieren, dass er im weiteren Sinn auch die sogen. „subditi temporanei“ kraft der staatlichen Gebietshoheit umfasse, die also in dieser Beziehung auch „cives temporanei“ seien. Ferner konnte man

---

[1]) Antrag 1 I n. 4 II zu § 1 des Entwurfs. Bericht der XIV. Kommission zur Vorberatung des Vereinsgesetzes. S. 2 ff.

[2]) Dies wurde ausdrücklich in den Kommissionsberatungen festgestellt. cf. Bericht der XIV. Kommission. S. 8/9.

die ausdrückliche Hervorhebung der „Staatsbürger“ etc. als Subjekte der Assoziationsfreiheit in der Weise auslegen, dass allerdings zunächst nur für sie das betreffende Gesetz gegeben sei, aber aus der Natur dieses Grund-, Freiheits- oder Individualrechts die Gleichberechtigung der Ausländer mit Notwendigkeit gefolgert werden müsse.

Seit Erlass des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908 hat die wissenschaftliche Interpretation viel von ihrer Bedeutung für die Praxis verloren. Denn die Berichte der Kommission zur Vorberatung eines Gesetzes sind, wie überhaupt die Materialien eines solchen, in erster Linie die Quelle, aus der der Wille eines Gesetzes zu entnehmen ist, und diese enthalten in unzweideutigen Worten die Auffassung, dass den Ausländern das Vereins- und Versammlungsrecht im Deutschen Reich nicht zusteht.

Im wesentlichen sind es zwei miteinander verwandte Einwände, die den auf Gleichstellung der In- und Ausländer abzielenden Anträgen entgegengehalten wurden, einmal die Behauptung, dass die Erfüllung dieser Forderung dem Fremdenrecht widerspräche und sodann, dass vorher Reziprozität in den anderen Staaten gewährleistet sein müsste.

Mögen nun diese Einwendungen richtig sein oder nicht, jedenfalls ist durch die Ausführungen in den Materialien dargetan, dass der Gesetzgeber im ersten Satz des Reichsvereinsgesetzes eine Bestimmung des Inhalts schaffen wollte: Die Ausländer haben im Deutschen Reich nicht das Recht, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Würde also jemand behaupten, der Wortlaut des § 1 des Reichsvereinsgesetzes schliesse keineswegs die „Rechtlosigkeit“ der Ausländer in sich, indem er sich darauf berufen wollte, dass in anderen Staaten, bei ähnlich gefassten Bestimmungen, den Ausländern das Assoziationsrecht zusteht, so müsste ihm entgegengehalten werden, dass die Entstehungsgeschichte unseres Gesetzes eine derartige Auslegung ausschliesst. Dem im ersten Satz des Reichsvereinsgesetzes enthaltenen Gedanken ist denn auch in der bayrischen Vollzugsanweisung zu diesem Gesetz vom 12. Mai 1908 noch besonders

Ausdruck verliehen worden, und zwar in Nr. 3 der allgemeinen Bestimmungen zu § 1, welche lautet: „Den Reichsausländern steht ein Recht, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, nicht zu, sie sind jedoch hinsichtlich solcher Veranstaltungen den Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes unterworfen.“

Wenn aber hiernach der Wissenschaft auch nicht mehr viel praktische Bedeutung für die Gesetzesinterpretation zukommt, so steht ihr trotzdem noch ein weites Arbeitsfeld offen. Denn die richtige Würdigung der gegen die Gleichstellung der In- und Ausländer vorgebrachten Einwendungen ist nicht nur von hohem wissenschaftlichem Interesse, sondern kann auch zum besseren Verständnis der lex lata, besonders aber zu wertvollen Resultaten de lege ferenda führen. Ist es doch wohl mit Recht als eine Aufgabe der Wissenschaft zu bezeichnen, den Inhalt zu ermitteln, den das positive Recht nach dem Rechtsbewusstsein der Zeit haben soll, und damit die jenes Recht schaffende Gesetzgebung auf den richtigen Weg zu leiten, besonders falls die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu einem Widerspruch zwischen dem bisherigen positiven Recht und der Rechtsüberzeugung der Gegenwart geführt hat.

A. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer im Deutschen Reich.

§ 1.

Das Vereins- und Versammlungsrecht, ein subjektives öffentliches Recht? (Das Wesen der „Grundrechte“.)

In der Kommissionsberatung ist gesagt worden, „es sei unmöglich, den Ausländern im Reichsvereinsgesetz ein Recht zuzusprechen; das stehe im Widerspruch mit dem gesamten Fremdenrecht“.[1])

In diesem Satz sind zwei Behauptungen implicite enthalten: einmal dass die Vereins- und Versammlungsfreiheit

[1]) Kommissionsbericht. S. 7.

überhaupt ein Recht im subjektiven Sinn und zwar, da hier der Staat der Verpflichtete ist, ein subjektives öffentliches Recht sei und sodann, dass dieses ein staatsbürgerliches oder politisches Recht im Sinne eines Anspruchs auf Teilnahme an der Ausübung staatlicher Herrschaft[1]) sei.

Was die erste Folgerung anbetrifft, so ist nicht nur die Frage, ob die sogen. „Grundrechte", zu denen auch von jeher das Assoziationsrecht gezählt zu werden pflegt, subjektive öffentliche Rechte sind, sehr bestritten, sondern es ist sogar die begriffliche Möglichkeit von subjektiven öffentlichen Rechten überhaupt in Abrede gestellt worden. Die Stellungnahme in dieser Kontroverse wird im wesentlichen davon abhängen, zu welcher Theorie vom Wesen des Staates man sich bekennt. Mit Recht hat Bornhak vom Standpunkt der Herrschertheorie aus subjektive Rechte der Individuen gegen den Staat als „begrifflich undenkbar" bezeichnet. Denn wer mit Seydel das Verhältnis des Herrschers zum Staat wie dasjenige vom Subjekt zum Objekt auffasst oder mit Bornhak Staat und Herrscher überhaupt identifiziert, in den Untertanen aber nichts weiter als Objekte der Tätigkeit des Herrschers erblickt, der muss allerdings die Möglichkeit von Ansprüchen der Individuen auf ein bestimmtes Verhalten der Staatsgewalt prinzipiell leugnen.[2]) Wenn man dagegen vom Standpunkt der sogen. Persönlichkeitstheorie den Staat als Rechtssubjekt auffasst, so wird die Existenz der subjektiven öffentlichen Rechte nicht nur leicht verständlich, sondern unbedingt erforderlich. Alles Recht ist nämlich Beziehung von Rechtssubjekten. Ein isoliert gedachter Rechtsträger ist ein Unding. Eine Rechtsordnung, die nur eine Persönlichkeit berechtigt, gibt es nicht. Soll der Staat nun Rechte haben, so müssen seine Untertanen ebenfalls Persönlichkeiten sein. Wer also die subjektiven öffentlichen Rechte leugnet, weil die Untertanen nur Objekte der staatlichen Herrschaft seien, der leugnet zugleich, dass der Staat

---

[1]) Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. S. 792.

[2]) cf. hierzu Bornhak, preuss. Staatsrecht. S. 63 ff.

mehr als ein reines Machtsubjekt ist und stellt damit die Möglichkeit der Rechtsordnung selbst in Frage.[1])

Gerade der Umstand, dass die Persönlichkeitstheorie die Existenz der subjektiven öffentlichen Rechte zu begreifen imstande ist, verbürgt, wie Jellinek meines Erachtens mit Recht hervorhebt, ihre Richtigkeit, während das Umgekehrte die Herrschertheorie als juristisch wertlos erscheinen lässt.[2])

Nachdem wir nun diese ausserordentlich wichtige Frage bejaht haben, müssen wir die weitere Frage beantworten, ob die „Grundrechte" auch zu den subjektiven öffentlichen Rechten gehören oder nicht und auch hierin gehen die Ansichten weit auseinander.

Es ist hier nicht der Ort und würde uns viel zu weit führen, einen Überblick über die verschiedenen Auffassungen vom Wesen der „Grundrechte" zu geben.[3]) Nur in aller Kürze seien die beiden Hauptrichtungen in dieser Kontroverse gekennzeichnet und die von beiden verschiedene Theorie Jellineks beleuchtet.

Die einen erblicken in althergebrachter Weise in den „Freiheitsrechten" subjektive öffentliche Rechte. So sagt Georg Meyer individuelle Freiheits- oder Grundrechte seien solche Rechte, welche dem einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen des Staates gewähren. Der Anspruch, der dem einzelnen dem Staat gegenüber zustehe, gehe hier eben auf Unterlassung bezw. Aufhebung derjenigen obrigkeitlichen Befehle, welche mit der gesetzlich festgestellten Freiheit in Widerspruch stehen und es sei nicht einzusehen, warum nicht ein solcher Anspruch auf Unterlassen den Inhalt eines subjektiven Rechtes ebenso wohl bilden könne als ein Anspruch auf Handeln.[4])

---

[1]) cf. hiezu Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. S. 10 f.

[2]) cf. hiezu Jellinek, System S. 28 ff und Allgemeine Staatslehre. S. 130 ff.

[3]) Es sei in dieser Beziehung auf die übersichtliche Darstellung in Gieses „Grundrechten" (Abhandlungen aus dem Staats- und Völkerrecht I 2) verwiesen.

[4]) G. Meyer a. a. O. S. 800.

v. Schulze erklärt in seinem „preussischen Staatsrecht", dass die Grundrechte allerdings den Charakter von objektiven Rechtssätzen haben, aus denen aber für den einzelnen subjektive Befugnisse, gesetzliche und öffentliche Rechte folgen, darauf gerichtet, die Einwirkung der Staatsgewalt auf bestimmte Gebiete zurückzuweisen.[1])

Diese Richtung, welche in Deutschland bis auf Gerber die allgemein herrschende war, hat heute eine grosse Anzahl namhafter Gegner. Mit dem Erscheinen v. Gerbers Abhandlung „über die öffentlichen Rechte" im Jahre 1852 beginnt eine neue Lehre auf diesem Gebiet sich Bahn zu brechen. In diesem Werk hat er als erster die Freiheitsrechte und den Rechtsschutzanspruch von den subjektiven öffentlichen Rechten ausgeschieden. Nach ihm sind die sogen. Freiheitsrechte objektives und nicht subjektives Recht, Verbote an den Staat, nicht Gewährungen an das Individuum.[2]) Wohl zu beachten ist aber, dass Gerber gar nicht daran denkt, das Dasein der subjektiven öffentlichen Rechte überhaupt zu leugnen.

Auf Gerberschen Anschauungen baut Laband weiter, wenn er sagt, die sogen. „Grundrechte" seien überhaupt keine Rechte, weil ihnen das Objekt fehle; sie seien vielmehr Normen für die Staatsgewalt.[3]) Ähnlich ist die Auffassung Seydels, der ebenfalls in den Freiheitsrechten überhaupt und in der Vereins- und Versammlungsfreiheit im besonderen kein subjektives vom Staat verliehenes Recht, sondern eine allen Menschen angeborene Fähigkeit erblickt. Der Staat kann nun diese „Freiheit des Wollens und Handelns, welche allen Menschen innerhalb der Schranken der Gesetze zukömmt", nicht nehmen, wohl aber ihrer Betätigung im Interesse der öffentlichen Ordnung Schranken setzen.[4])

Diesen einander entgegengesetzten Theorien hat Jellinek eine von beiden verschiedene Lehre vom Wesen der Freiheits-

[1]) v. Schulze, Preussisches Staatsrecht. I. S. 367.
[2]) v. Gerber, Über öffentliche Rechte. S. 78, 79. Grundzüge S. 34.
[3]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs. I. S. 138.
[4]) Seydel, Bayerisches Staatsrecht. I. S. 301 und III. S. 49.

rechte gegenübergestellt, die er in seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ eingehend dargelegt hat. Nach ihm sind die „Grundrechte“ zwar einerseits keine subjektiven Rechte der Individuen gegen den Staat, andererseits aber mehr als angeborene natürliche Fähigkeiten aller Menschen. Sie sind vielmehr dem Individuum vom Staat verliehene rechtliche Fähigkeiten, welche in ihrer Gesamtheit den rechtlich anerkannten Zustand individueller Freiheit bilden. Die geschichtliche Entwicklung hat dazu geführt, dass zum Zweck der Negierung bisheriger Beschränkungen einzelne Richtungen dieser Freiheit besonders anerkannt wurden, während zahllosen anderen gleichfalls der Charakter von „Grundrechten“ zukommt, ohne dass sie als solche aufgezählt worden wären. Die „Freiheitsrechte“ sind nun als rechtliche Qualitäten der Person nicht geeignet, zugleich Objekt ihrer Rechte zu sein und aus dieser Erwägung weist Jellinek die herkömmliche Auffassung der „Grundrechte“ als subjektiver öffentlicher Rechte zurück. Dagegen entspringt aus jenem Zustand der Freiheit oder genauer aus jenem vom Staatsgebot freien Zustand des Individuums für dieses der Anspruch auf Aufhebung aller die Freiheit verletzenden staatlichen Verfügungen, wie ja überhaupt der Erwerb einzelner Rechte erst auf Grund der von der Rechtsordnung verliehenen rechtlichen Fähigkeiten erfolgt. Dieser Anspruch ist nun identisch mit dem Recht des Individuums auf Unterlassung gesetzwidrigen Zwanges, das Anschütz als das einzig anzuerkennende „Grundrecht“ bezeichnet.[1])[2])

Diese Theorie scheint mir am besten geeignet, den in der Aufstellung von Grundrechten verborgenen Gedanken des Gesetzgebers zu begreifen. Wer in den Freiheitsrechten wirkliche subjektive Rechte oder auch nur, wie z. B. Loening, das eine subjektive Recht der Freiheit sieht, der verfällt in den Fehler, natürliche Eigenschaften des Individuums, die durch

[1]) Jellinek, System. S. 45ff., 94ff. und S. 102f. und Allgemeine Staatslehre. S. 404f.

[2]) Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holzendorffs Enzyklopädie. S. 535.

Anerkennung von seiten des Staats zu rechtlichen geworden sind, zum Objekt seiner Rechte zu machen. Wer dagegen in den Freiheitsrechten nichts weiter als natürliche Fähigkeiten des Menschen sieht, der weiss keine befriedigende Erklärung für „das Positive“ zu geben, „das in der ausdrücklichen Normierung derartiger Freiheitsrechte vom Gesetzgeber bezweckt wurde“,[1]) und drängt das Institut einfach aus dem Rechtssystem hinaus.

Gegenüber diesen verschiedenen Theorien muss als ein allen gemeinsames Merkmal folgendes hervorgehoben werden: Durch die Aufstellung von Grundrechten wird dem einzelnen ein Recht zur Vornahme gewisser Handlungen niemals gewährt. Wenn Waldeck in der preussischen Kammer der Abgeordneten bei der Beratung eines preussischen Vereinsgesetzes im Jahr 1849 geäussert hat, das Versammlungsrecht sei doch sehr einfach, es bestehe aus zwei Rechten, die niemals jemand bestritten habe, nämlich aus dem Recht zu gehen und dem Recht zu sprechen, so beruht dies auf einer völligen Verkennung des Wesens der „Grundrechte“.[2]) Durch ihre Gewährleistung wird zunächst nichts weiter ausgesprochen, als dass ohne gesetzliche Ermächtigung die Staatsverwaltung zu Eingriffen in die Freiheitssphäre der Individuen nicht berechtigt ist, dass sie also verpflichtet ist, die Sphäre der individuellen Handlungsfreiheit zu beachten. Diese Pflicht ist durch eine objektive Rechtsnorm statuiert, sie ist objektives Recht. Hierin stimmen alle genannten Theorien überein; sie unterscheiden sich dagegen durch die Folgerungen, welche sie aus diesen gleichen Voraussetzungen ableiten. Nach der einen Theorie ist nämlich in diesen Normen des objektiven Rechts stets zugleich unmittelbar ein subjektives Recht des einzelnen auf ein bestimmtes negatives Verhalten des Staates verborgen, nach der andern entspricht der durch diese objektiven Rechtssätze statuierten Pflicht des Staates überhaupt kein materielles subjektives Recht der Individuen, während endlich nach Jellineks Lehre diese Normen

[1]) Jellinek, System. S. 102 Anm. 2.

[2]) Waldeck in den Verhandlungen der II. Kammer. S. 532.

einzelne, in ihrer Gesamtheit „das rechtliche Können“ bildende Fähigkeiten verleihen, aus denen sich dann, also mittelbar, ein subjektiver Anspruch des Individuums ergibt.

§ 2.

Die Subjekte der „Grundrechte“ im allgemeinen und der Vereins- und Versammlungsfreiheit im besonderen.

Nachdem wir im vorstehenden die wichtigsten Lehren vom Wesen der Grundrechte dargelegt haben, wollen wir im folgenden die Frage beantworten, wer nach den verschiedenen Theorien als das Subjekt dieser „Grundrechte“ erscheint.

Wer in diesen einzig und allein Normen des objektiven Rechts erblickt, aus denen sich eine „absolute“ Pflicht des Staates zu einem bestimmten Verhalten gegenüber der Freiheitssphäre der Individuen ergibt, der wird diese Individuen mit der ganzen Menschheit identifizieren.[1]) Das leuchtet ohne weiteres ein, wenn man betont, dass diese Freiheitssphäre eine Summe von allen Menschen angeborenen natürlichen Fähigkeiten darstellt, die ihnen nicht erst von der Rechtsordnung irgend eines Staates verliehen werden müssen. Dasselbe muss aber auch von jenen gelehrt werden, welche, ebenfalls davon ausgehend, dass es sich hier nur um Sätze des objektiven Rechts handelt, den durch diese selbst (oder durch die auf Grund solcher Normen erlassenen Gesetze) gewährten Schutz des einzelnen als Reflexwirkung objektiven Rechts, kurzweg Reflexrecht genannt, bezeichnen. Von einem solchen spricht man nämlich dann, wenn die im Gemeininteresse aufgestellten Sätze des öffentlichen Rechts bestimmten Individuen zugute kommen, ohne dass eine Erweiterung der Rechtssphäre gerade dieser Personen von der Rechtsordnung beabsichtigt war. Ist dagegen das letztere der Fall, so haben

[1]) cf. auch Bornhak, Preuss. Staatsrecht Bd. I S. 277: „Kein einziges Grundrecht steht den Staatsangehörigen als solchen zu, Inländer wie Fremde sind dieser sogen. Rechte im gleicher Weise teilhaftig.“

wir es mit einem subjektiven öffentlichen Recht zu tun; denn dann wollte der Gesetzgeber ein Individualinteresse neben dem Gemeininteresse, dem ja jeder Satz des objektiven Rechts dienen muss, anerkennen und schützen.[1])

Wer nun die „Grundrechte" als derartige Reflexrechte bezeichnet, spricht damit den Gedanken aus, dass die durch jene objektiven Normen begründete Pflicht des Staates nicht mit Beziehung auf die Privatperson besteht, welche die Vorteile dieser Pflicht geniesst. „Es soll so sein kraft absoluten Rechtssatzes" sagt Burckhardt und folgert daraus, dass die Vorschrift, mangels entgegenstehenden Rechtes, den im In- oder Ausland wohnenden Fremden ebenso wie den Inländern zugute kommt."[2])

Aber auch die Anhänger von Jellineks Theorie gelangen, wenigstens für den modernen Rechtsstaat, zu einem wenn auch nicht ganz so weiten, so doch ähnlichen Ergebnis. Die Stellung als Staatsglied — und unter einem solchen versteht der heutige Staat „jeden Menschen, der irgendwie seinem Herrschaftsbereich verfällt",[3]) versetzt nämlich, wie Jellinek nachgewiesen hat, das Individuum in einen vierfachen Status oder rechtlich relevanten Zustand, den passiven, negativen, positiven und aktiven, und der negative, dessen Inhalt eben die Handlungsfreiheit des Individuums bildet, ist ebenso wie der positive, zu welchem der Anspruch auf Anerkennung jener Freiheitssphäre und damit auf Aufhebung aller die Freiheit verletzenden staatlichen Verfügungen gehört, von der Staatsangehörigkeit in gewissem Umfange unabhängig.[4])

Da es nun für die Frage nach ihren Subjekten völlig bedeutungslos ist, ob man in den „Freiheitsrechten" nur rechtliche Fähigkeiten erblickt, aus denen sich dann das zum positiven Status gehörende subjektive Recht auf ihre

[1]) cf. hierzu: Jellinek, System. S. 67 ff.

[2]) Burckhardt, Kommentar der schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. S. 37.

[3]) Jellinek, System. S. 82.

[4]) Jellinek, System. S. 193.

Anerkennung ergibt, oder ob man sie selbst als dem positiven Status entspringende subjektive öffentliche Rechte bezeichnet, so ist es klar, dass auch die Vertreter der letzteren Ansicht In- und Ausländer als Subjekte der „Freiheitsrechte" anerkennen müssen.

Diesen Standpunkt vertritt denn auch Dantscher v. Kollesberg, wenn er von einem „Recht der politischen Persönlichkeit" spricht, dessen auch die Fremden teilhaftig wären; und auch noch anderen politischen Rechten käme diese Eigenschaft zu. Der Bestand solcher „allgemeinen politischen Rechte", die zu ihrer Entstehung „keines anderen Tatbestandes als eben der Existenz der Persönlichkeit bedürfen", sei darauf zurückzuführen, „dass jeder Staatsbewohner in einem öffentlich rechtlichen Verhältnis zur Staatsgewalt des Aufenthaltstaates steht, das für alle gewisse gleiche Rechte und Pflichten begründe".[1]) Hiermit hat Dantscher zugleich ausgesprochen, dass die Fremden nur soweit sie im Staatsgebiet „wohnen" als Subjekte dieser sogen. Grundrechte in Betracht kommen können. Aber warum soll der auf der Durchreise befindliche Ausländer vom Genuss dieser Grundrechte ausgeschlossen sein? Ist dieses öffentlich rechtliche Verhältnis zur Staatsgewalt etwas anderes als die Unterwerfung unter die Territorialhoheit, welche bekanntlich für alle im Inland weilenden Personen gilt, mögen sie sich nun dauernd oder nur vorübergehend dort aufhalten? Denn Eintritt in die räumliche Machtsphäre des Staates heisst nach übereinstimmender moderner Staatenpraxis ebensoviel wie Eintritt in die fremde Rechtsordnung.[2])[3])

Mag nun ein nur vorübergehender Aufenthalt im Staatsgebiet genügen oder ein Wohnen von längerer Dauer dortselbst gefordert werden, jedenfalls weist der Umstand, dass immer die Unterwerfung unter die Territorialhoheit des Staates Voraus-

---

[1]) Dantscher von Kollesberg: Die politischen Rechte der Untertanen. III. Lieferung. S. 5.

[2]) Stoerk, Staatsuntertanen und Fremde in Holzendorffs Hdb. des Völkerrechts. Bd. II. S. 37.

[3]) Wir werden auf diese Frage bei Betrachtung des Schweizer Rechtes nochmals zurückkommen.

setzung für den Besitz jener „Grundrechte“ ist, mit zwingender Notwendigkeit darauf hin, dass diese den Menschen nicht von selbst gegeben sind.[1]) Sie stehen dem Individuum nicht als Mensch, sondern in seiner Eigenschaft als Staatsglied zu; sie sind keine angeborenen, ewigen und unveräusserlichen Menschenrechte, wie sie die Naturrechtler gekannt; wie alles Recht, so sind auch sie positives Recht, beruhen auch sie auf der vom Staate gegebenen Rechtsordnung. Dies bedeutet aber keineswegs, dass diese „Grundrechte“ einer ausdrücklichen gesetzlichen Gewährung bedürfen; sie ergeben sich vielmehr als selbstverständlich aus dem allgemeinen Zusammenhang und den Grundsätzen des modernen konstitutionellen Staates, des Rechtsstaats, der die freie Bewegung und Selbstbestimmung der Personen in bestimmter Richtung allgemein zulässt.[2]) Beruht er doch nach der meines Erachtens richtigen Ansicht von Auschütz und anderen auf dem Grundsatz: Was kein Gesetz verbietet ist erlaubt. Dieses Prinzip findet sich z. B. auch im Art. 87 der Einleitung zum preussischen allgemeinen Landrecht formuliert, welcher lautet: „Handlungen, welche weder durch natürliche noch durch positive Gesetze verboten werden, werden erlaubte genannt.“

Aber nicht nur vom Standpunkt des Staatsrechts, sondern auch von demjenigen des Völkerrechts ist die Gleichstellung der In- und Ausländer gefordert, soweit es sich nicht um rein politische Rechte handelt. So sagt von Liszt: „Die Staatsfremden werden wie die Inländer im Genuss der politischen Rechte im weiteren Sinn des Wortes, also derjenigen Freiheitsrechte der Staatsbürger geschützt, die wie das Vereins- und Versammlungsrecht, die Pressfreiheit, das Hausrecht u. s. w. in den Verfassungen ausdrücklich eingeräumt und umgrenzt zu werden pflegen.“[3])

[1]) Hierdurch unterscheiden sich diese Theorien auch in ihrer Konsequenz von der zuerst besprochenen, welche alle Menschen als Subjekte der „Grundrechte“ bezeichnet.

[2]) Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts; Art. öffentl. Rechte und Pflichten. § 1. Bd. II. S. 178.

[3]) v. Liszt, Lehrbuch des Völkerrechts. 5. Aufl. S. 206.

Wir sehen also, dass die „Grundrechte“ an sich ohne besondere gesetzliche Gewährung In- und Ausländern im heutigen Rechtsstaat gleicherweise zustehen, dennoch aber keine angeborenen Menschenrechte sind, sondern auf der Rechtsordnung des Staates beruhen. Dies führt zu einer wichtigen Konsequenz: Trotzdem der Staat, solange diese „Rechte“ bestehen, in ihnen eine vom Rechtsbewusstsein geforderte Schranke seiner Willenssphäre anerkennt, so hat er doch jederzeit die Macht, sie den Staatsgliedern durch einen Akt seiner Gesetzgebung zu entziehen oder, wenn wir mit Jellinek in den „Grundrechten“ rechtliche Fähigkeiten erblicken, diesen durch Versagung weiterer Anerkennung ihren rechtlichen Charakter zu nehmen und sie wieder zu dem werden zu lassen, was sie vorher waren, nämlich: Natürliche Fähigkeiten. Der Staat hebt dann einfach die Normen auf, durch die er sich verpflichtet hat, die Machtsphäre der Individuen zu beachten. (Dass dies in der Praxis bei einem konstitutionellen Staat als ausgeschlossen erachtet werden kann, ändert nichts an der theoretischen Möglichkeit.)

Wie also der Staat diese von ihm gesetzten Schranken völlig niederreissen kann, so muss es ihm auch freistehen, dieselben bestimmten Personenklassen, insbesondere den Ausländern gegenüber enger zu ziehen und damit den Einheimischen eine inhaltlich reichere Sphäre individueller Handlungsfreiheit zuzuerkennen, als er dies dem Fremden gegenüber tut; man spricht dann von einer Privilegierung der Inländer vor jenen.[1])

Fragen wir nun, was sich aus dem Gesagten für das „Grundrecht“ der Vereins- und Versammlungsfreiheit und insbesondere zur Kritik jenes Satzes der Materialien ergibt, dass es dem Fremdenrecht widersprechen würde, den Ausländern im Reichsvereinsgesetz ein Recht „zuzusprechen“, so müssen wir sagen, dass vom Standpunkt jeder der genannten Grundrechtstheorien dieser Satz unverständlich bleibt. Denn die

[1]) cf. hierzu Jellinek, System. S. 109.

Frage kann nach dem Gesagten nicht lauten: Gewährt das Reichsvereinsgesetz den Ausländern die Vereins- und Versammlungsfreiheit, sondern sie kann richtig nur heissen: Spricht es ihnen dieselbe ab?

Aber wenn auch der Gesetzgeber des Reichsvereinsgesetzes seinen Standpunkt vielleicht zum Teil damit begründen könnte, dass die „Grundrechte" nicht aus den Prinzipien des Rechtsstaats zu folgern seien, sondern den Staatsgliedern ausdrücklich gewährt werden müssten, so bleibt er damit immer noch die Erklärung schuldig für die Behauptung, dass es dem Fremdenrecht widerspräche, unter diesen Staatsgliedern auch die Ausländer zu verstehen. Vielmehr hat die bisherige Erörterung ergeben, dass es sich bei den Grundrechten nur um die rechtliche Qualifikation der angeborenen Freiheit, um das Recht auf Wahrung der natürlichen Freiheitssphäre handelt, oder, um mit Gierke zu sprechen, um „eine konkrete und positivrechtliche Ausgestaltung des grossen Gedankens, dass der Mensch nicht im Bürger aufgeht".[1]) Wenn aber dies die wahre Natur der „Grundrechte" ist, so unterliegt es keinem Zweifel, dass aus ihrem Wesen eine Beschränkung derselben auf die Einheimischen nicht abgeleitet werden kann.

Noch einleuchtender wird die Notwendigkeit der Gleichstellung von In- und Ausländern im Genuss der „Grundrechte", wenn man bedenkt, dass der Staat durch ihre Gewährung nichts weiter ausspricht, als dass er gewisse Handlungen als für ihn neutral betrachtet. Dies hat Jellinek ausdrücklich in Bezug auf den Konfessionswechsel betont,[2]) es muss aber ebenso für jedes andere „Grundrecht", insbesondere auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit richtig sein. Indem der Staat den Einheimischen diese Freiheit gewährt und den Fremden versagt, bezeichnet er eine und dieselbe Handlung bald als

[1]) Gierke in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. VII. Jahrg. Heft 4. 1883. S. 1ff. Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. S. 36f.

[2]) Jellinek, System. S. 105. Er hat es übrigens auch für den ganzen negativen Status ausgesprochen.

für ihn neutral, bald als für ihn relevant, je nachdem sie von In- oder Ausländern vorgenommen wird.

Dass dies ein Widerspruch ist, leuchtet ohne weiteres ein, soweit es sich um Vereine und Versammlungen zu nicht politischen Zwecken handelt. Ob derartige Tätigkeiten, welche schon oft mit dem Spazierengehen, Essen und Trinken und anderen Handlungen des bürgerlichen Lebens verglichen worden sind, von In- oder Ausländern vorgenommen werden, ist für den Staat völlig gleichgültig. Zweifelhaft erscheint es dagegen auf den ersten Blick, wenn damit eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt wird, denn dieser Wechsel im Tatbestand dürfte für den Staat nicht immer ohne Bedeutung sein. Aber damit wird die Handlung aus einer für ihn rechtlich indifferenten noch nicht zu einer rechtlich relevanten. Denn nicht diejenige Handlung ist für den Staat rechtlich relevant, an der er ein besonderes Interesse hat, sondern diejenige, welche sich als Handlung gegenüber der Staatsgewalt, als rechtlicher Eingriff in deren Sphäre und Handlungsfreiheit qualifiziert.[1]) So wenig nun die Veröffentlichung einer Druckschrift, ob politischen oder nicht politischen Inhalts, eine rechtlich relevante Handlung darstellt,[2]) so wenig ist dies bei der Bildung eines Vereins oder der Abhaltung einer Versammlung irgendwelcher Art der Fall. Der Charakter rechtlicher Relevanz kann aber einer Tätigkeit nicht dadurch aufgeprägt werden, dass sie von Ausländern statt von Einheimischen vorgenommen wird.[3])

Wir finden also, dass wir für die vom Gesetz geschaffene „Rechtlosigkeit" der Ausländer eine befriedigende Begründung nicht geben können, wenn wir die Vereins- und Versammlungsfreiheit als ein „Grundrecht" betrachten. Für die Auffassung

---

[1]) Dantscher von Kollesberg a. a. O. I. Lief. S. 87f. und II. Lief. S. 102f.

[2]) Jellinek, System. S. 104.

[3]) Ähnlicher Ansicht scheint Burckhardt zu sein, wenn er a. a. O. S. 578 79 allerdings sehr ungenau sagt: „Denn der Grundsatz der Vereinsfreiheit besteht im öffentlichen Interesse; wenn er gegenüber Schweizerbürgern richtig ist, muss er es auch gegenüber Ausländern sein."

des Gesetzes gibt es nur die eine Erklärung: Das Assoziationsrecht ist ein staatsbürgerliches Recht im engeren Sinn, welches nicht mit der Existenz des Menschen im Staate gegeben ist, sondern besonderer Verleihung bedarf, seiner Natur nach aber grundsätzlich nur den Inländern gewährt werden kann. Und soweit die Kommentatoren des Gesetzes für die von den Materialien geforderte Interpretation des § 1 eine Erklärung zu geben versuchen, enthalten sie auch nur diese Begründung.[1]) Und Laband und Anschütz weisen in den oben zitierten Artikeln ebenfalls darauf hin, dass nur diese Annahme imstande sei, die Ausschliessung der Ausländer im § 1 zu rechtfertigen. Die Frage, ob wir es hier wirklich mit einem staatsbürgerlichen oder politischen Recht im engeren Sinn zu tun haben, sei nun der Gegenstand der folgenden Erörterungen.

§ 3.

Die Vereins- und Versammlungsfreiheit, ein staatsbürgerliches Recht?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es vor allem notwendig, sich über den Begriff des staatsbürgerlichen Rechtes klar zu werden, ein Begriff, der, wie Laband betont, in der Literatur fast durchweg in einem Sinn genommen wird, in dem völlig verschiedenes zusammengeworfen wird.[2])

Man unterscheidet häufig staatsbürgerliche Rechte im engeren und im weiteren Sinn und versteht unter ersteren (droits politiques) solche Rechte, die zu einer aktiven Betätigung am Lebensprozess des Staates berechtigen, unter letzteren (droits civils) diejenigen öffentlichen Rechte, welche, ohne zur ersteren Gruppe zu gehören, sich dennoch wie diese von den blossen Privatrechten unterscheiden.[3])

---

[1]) Z. B. der Kommentar zum R. V. G. von Sartor S. 15. „Auch das neue vorliegende Vereinsgesetz erkennt das Vereinigungs- und Versammlungsrecht als staatsbürgerliches Recht an, garantiert dasselbe aber deshalb auch nur den deutschen Staatsangehörigen."

[2]) Laband a. a. O. S. 138.

[3]) v. Schulze a. a. O. I. S. 365.

Wir verstehen hier unter staatsbürgerlichen Rechten nur die ersteren, d. h. diejenigen Rechte, welche sich aus dem aktiven Status der Civität ergeben, also wie dieser selbst die Staatsangehörigkeit im engeren Sinn zur ersten Voraussetzung haben. Solche Rechte können wenigstens der Regel nach nicht durch einseitig erlassene Gesetze, sondern nur auf Grund von Staatsverträgen den Ausländern eingeräumt werden, aber auch den Inländern stehen sie nicht kraft des Rechts der politischen Persönlichkeit, sondern nur auf Grund besonderer gesetzlicher Verleihung zu.

Dass für uns nur dieser engere Begriff des staatsbürgerlichen Rechtes brauchbar ist, geht daraus hervor, dass der weitere Begriff mit den im vorhergehenden behandelten „Grundrechten“ identisch ist und dass diese staatsbürgerlichen Rechte — trotz ihrer irreführenden Bezeichnung — In- und Ausländern, wie gezeigt, in gleicher Weise zustehen können und auch tatsächlich zustehen. Um letzteres zu erkennen, genügt es, einen Blick auf die in den verschiedenen Verfassungsurkunden deutscher und ausserdeutscher Staaten unter dem Titel „Staatsbürgerliche Rechte“ u. s. w. aufgezählten „Grundrechte“ zu werfen, welche heute prinzipiell, wie z. B. die Pressfreiheit, Freiheit der Meinungsäusserung, Petitionsrecht u. a. allen Staatsgliedern im weiteren Sinn zustehen.

Ganz entgegengesetzter Ansicht ist allerdings v. Rönne, wenn er ausführt, dass es sich bei den „Grundrechten“ um eine Gegenleistung des Staates an sein Volk handelt dafür, dass dieses ihm nicht nur — wie ja auch die seiner Territorialhoheit unterworfenen Ausländer — Gehorsam, sondern Treue auf Leben und Tod schuldet.[1])

Inhaltlich sind diese staatsbürgerlichen Rechte im engeren Sinn, zu denen nach dem Gesagten das Reichsvereinsgesetz auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit rechnen muss —

---

[1]) v. Rönne, Staatsrecht der preuss. Monarchie. Bd. II. S. 176. Anm. 2. Diese Ansicht dürfte meines Erachtens durch die bisherigen Darlegungen und den Hinweis auf die herrschende Staatenpraxis vollkommen widerlegt sein.

denn nur so ist der Satz der Materialien verständlich, dass es dem Fremdenrecht widersprechen würde, den Ausländern im Reichsvereinsgesetz ein Recht zuzusprechen — die Ansprüche auf tätige Mitarbeit an der Erreichung der Staatszwecke oder „auf Teilnahme an der Ausübung staatlicher Herrschaft". Daraus folgt, dass das Gesetz und jeder, der das Vereins- und Versammlungsrecht als ein staatsbürgerliches Recht bezeichnen zu dürfen glaubt, überhaupt nur die Assoziationsfreiheit zu politischen Zwecken im Auge haben kann.

Diese Auffassung finden wir denn auch fast allgemein unter den Anhängern jener Theorie vertreten. Schon Thilo, der als einer der ersten die Vereins- und Versammlungsfreiheit einer eingehenden Behandlung würdigte, steht auf diesem Standpunkt. Während er in der Einleitung zu seinem „preussischen Vereins- und Versammlungsrecht" (1865) in naturrechtlich anmutender Weise von einem angeborenen, dem Sehen und Sprechen vergleichbaren „Trieb des Menschen sich zu andern Menschen zu gesellen" spricht, von einem „naturgemässen Assoziationsrecht der Staatsbürger", sagt er in der Erläuterung zu § 8 des preussischen Vereinsgesetzes von 1850, der Frauen, Schüler und Lehrlinge von Vereinen, die politische Gegenstände in Versammlungen zu erörtern bezwecken, ausschliesst: „Man nahm an, dass das Recht, sich bei derartigen Vereinen zu beteiligen, ein politisches Recht sei, also nur denjenigen zustehe, die überhaupt politische Rechte auszuüben berufen sind."[1])

Daraus geht hervor, dass das Recht, an allen andersartigen Vereinen teilzunehmen, kein staatsbürgerliches Recht sein sollte.

Weniger weit als Thilos Auffassung ist diejenige Caspars, wenn er ausführt, die Vorschriften der preussischen Verfassungsurkunde und des preussischen Vereinsgesetzes fänden auf alle Versammlungen Anwendung, welche nicht rein gesellig wären, sondern in Ausübung des staatsbürgerlichen Asso-

[1]) Thilo, Das preuss. Vereins- und Versammlungsrecht. S. 1 und S. 59.

ziationsrechtes abgehalten würden. Und entsprechend sagt er bei Besprechung der vereins- und versammlungsrechtlichen Stellung der Ausländer: „Die preussische Verfassung erkennt im Prinzip das Versammlungs- und Vereinigungsrecht als staatsbürgerliches Recht an, gewährt es aber deshalb auch nur den Staatsbürgern, d. h. den Preussen ..... Ausgeschlossen vom Genuss dieses Rechtes sind dagegen die Ausländer.“ Und er erkennt den letzteren daher nur die Berechtigung zu, „sich rein gesellig zu versammeln und zu rein geselligen Zwecken Vereine zu schliessen“, versagt ihnen dagegen das Assoziationsrecht, sobald der Zweck über den geselligen Verkehr hinaus sich auf allgemeine öffentliche oder staatsbürgerliche Angelegenheiten richtet.[1])

Da nun viele Angelegenheiten weder rein gesellig noch politisch sind, so ist dieser Begriff nach der oben gegebenen Definition des staatsbürgerlichen Rechts viel zu eng gefasst und er bleibt es auch, selbst wenn man Delius folgend, den Zweck der Erörterung und Beratung von rein privaten Angelegenheiten mit den rein geselligen Zwecken auf eine Stufe stellt.[2]) Denn der Begriff der öffentlichen Angelegenheiten ist noch viel weiter als der der politischen, selbst wenn man zu diesen auch alle Fragen der Sozialpolitik rechnet.[3])

Am besten wird v. Holtzendorff dem Gedanken, dass höchstens die zu politischen Zwecken ausgeübte Vereins- und Versammlungsfreiheit ein staatsbürgerliches Recht ist, gerecht, wenn er in seinen „Prinzipien der Politik“ unter den „staatsbürgerlichen Grundrechten“ das „politische Vereins- und Versammlungsrecht“ nennt.

Diese staatsbürgerlichen Grundrechte hängen, so führt Holzendorff aus, mit dem politischen Rechtsgenuss zusammen und stehen an sich den Ausländern nicht unbedingt zu. Den inneren Grund hiefür findet er in ihrem Ursprung, welcher

[1]) Caspar, Das preuss. Versammlungs- und Vereinsrecht. S. 14 ff. und S. 49 f.

[2]) Delius, Deutsches Vereins- und Versammlungsrecht. S. 516.

[3]) Delius, a. a. O. S. 382 und: Müller u. Schmid, Vereinsgesetz. S. 55 ff.

nicht in der allgemein menschlichen Rechtsidee, sondern in der nationalen Verfassungsbildung liege, in der auch die politischen Wahlrechte der Individuen ihren Grund haben.[1])

Diese Begründung ist jedenfalls anfechtbar, denn sie enthält implicite den Satz, dass die in einer Verfassung garantierten Rechte mangels ausdrücklicher Bestimmung nur den Staatsbürgern gewährleistet sein sollen, eine Behauptung, für die uns Holtzendorff den Beweis schuldig bleibt. Denn es ist nicht ersichtlich, warum für die Verfassungsgesetze eine Ausnahme von der Regel gemacht werden soll, „welche für jedes Gesetz die Ermittlung seines Willens mit Hilfe aller Interpretationsmittel verlangt." Hier aber scheint mir v. Overbeck zutreffend aus der „Unbestimmtheit und Dehnbarkeit des Ausdrucks, welche fast allen Staatsgrundgesetzen anhaftet", die Berechtigung zu einer weiten, also den Fremden günstigen Interpretation abzuleiten.[2])

Ferner mag darauf hingewiesen werden, dass Holtzendorff das politische Vereins- und Versammlungsrecht auf eine Stufe mit der Pressfreiheit stellt, für diese aber die Gesetzgebung der neueren Zeit den Beweis erbracht hat, dass sie nicht als ein staatsbürgerliches Recht in jenem Sinn gelten kann, da sie heute ohne ausdrückliche Gewährung In- und Ausländern in vollkommen gleichem Masse zusteht. Und wenn es auch keinem Zweifel unterliegen dürfte, dass vom Standpunkt des Staates aus das freie Vereins- und Versammlungsrecht grössere Gefahren als das freie Pressrecht in sich birgt, weil das zu einer leicht erregbaren Menge gesprochene Wort eines begeisternden Redners ganz andere Wirkungen herbeizuführen vermag als das geschriebene aus der gewandtesten Feder es je vermöchte, so ist dieses rein tatsächliche Moment für die rechtliche Natur dieser beiden Freiheiten völlig bedeutungslos. Es kann nicht genug hervorgehoben werden, dass sie nichts anderes als „besonders" — und zwar in der Form von Verfassungsnormen —

---

[1]) Holtzendorff, Prinzipien der Politik. S. 277 f.

[2]) v. Overbeck, Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht. S. 19.

„anerkannte Richtungen“ einer und derselben, ein einheitliches Ganze darstellenden persönlichen Freiheit sind und dass daher das, was für die eine richtig ist, auch für die andere Gültigkeit beanspruchen muss. Man könnte nun einwenden, dass die Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit im Unterschied von derjenigen der Pressfreiheit den Aufenthalt im Inland zur notwendigen Voraussetzung hat und dass daher — im Gegensatz zur Pressfreiheit — ein Assoziationsrecht von Personen, die jederzeit nach administrativem Ermessen ausgewiesen werden können, in der Luft schwebt. Diesem Einwand gegenüber ist zu betonen, dass, solange die Ausländer im Inland geduldet werden, jene Voraussetzung für die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts gegeben ist und dass diese Grundlage für die Gewährung des Assoziationsrechtes genau so gut ausreicht wie sie für die Gewährung der Gewerbefreiheit, die unbestrittenermassen In- und Ausländern in gleicher Weise zusteht, als genügend anerkannt ist.

Endlich dürfte auch der Vergleich mit den Wahlrechten kaum irgendwelche Beweiskraft besitzen, da der Wähler im Augenblick, da er sein Wahlrecht ausübt, als Staatsorgan handelt,[1]) was von einem Menschen, der sich als Privatperson in Versammlungen und Vereinen mit der Erörterung und Beratung politischer Angelegenheiten befasst, auch dann nicht behauptet werden kann, wenn damit eine Einwirkung auf diese Angelegenheiten bezweckt wird.

Trotz aller dieser Angriffspunkte wollen wir die Richtigkeit dieser Theorie voraussetzen, welche unter anderen auch der bayrische Staatsrechtslehrer Pözl vertreten hat, der dementsprechend die Ausländer nur von „politischen Vereinen“ und „solchen Versammlungen, welche sich mit den öffentlichen Angelegenheiten Bayerns beschäftigen“, ausgeschlossen wissen will.[2]) Wir wollen annehmen, dass sich ein politisches Vereins-

---

[1]) Jellinek, System. S. 159f.

[2]) Pözl, Das (bayr.) Gesetz vom 26. Februar 1850 die Versammlungen und Vereine betr. S. 444 und 476.

und Versammlungsrecht konstruieren lässt, das als ein staatsbürgerliches Recht aufgefasst werden kann, wofür auch manche Gesetzesbestimmungen Beweise zu enthalten scheinen. Es sei hier nur an die verschiedenen Gesetze erinnert, die sich, wie teilweise schon ihr Titel andeutet, nur mit dem politischen Assoziationsrecht befassen, wie z. B. die Verordnung betr. Vereine und Versammlungen zu politischen Zwecken im Grossherzogtum Mecklenburg-Schwerin.

Wir wollen also ein politisches Vereins- und Versammlungsrecht als ein von dem übrigen Assoziationsrecht ganz verschiedenes staatsbürgerliches Recht anerkennen und uns nun fragen, ob der erste Satz des Reichsvereinsgesetzes von diesem politischen Rechte handelt. Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir den Vereins- und Versammlungsbegriff im § 1 einer genauen Prüfung unterwerfen.

§ 4.

Stellungnahme des Reichsvereinsgesetzes.

Das Gesetz hat absichtlich von einer Definition dieser Begriffe Abstand genommen und infolgedessen können die Definitionen, welche die bisherige Rechtsprechung der Einzelstaaten geschaffen hat, noch heute bei ihrer Feststellung verwertet werden. Überblicken wir diese Rechtsprechung, so finden wir als die herrschende Definition des Vereins folgende: „Verein ist jede dauernde Vereinigung mehrerer Personen zur Verfolgung bestimmter gemeinschaftlicher Zwecke unter einer Leitung.“ [1])

Der Versammlungsbegriff der preussischen Verfassungsurkunde, deren Art. 29 und 30 dem § 1 Satz 1 des Reichsvereinsgesetzes entsprechen — während das preussische Vereinsgesetz für unsere Betrachtung wertlos ist, weil es nur von „Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert

[1]) Entsch. d. preuss. O.V.G. vom 20. X. 1896. Reger, Bd. XVII. S. 226 und ähnlich: Urteil des O.L.G. München vom 30. IV. 1896. (O.L.G. München St. IX. S. 41.)

werden sollen“ spricht — wird in einem Urteil des preussischen Oberlandesgerichts dahin festgestellt, dass darunter „jede absichtliche Vereinigung mehrerer Menschen an demselben Orte zu nicht bloss gleichartigen Zwecken, sondern zu einem allen gemeinsamen Zwecke“ zu verstehen ist, wobei der Gegenstand des Zweckes für die Begriffsbestimmung nicht entscheidend ist.[1])

Noch deutlicher sagt ein Urteil des Reichsgerichts in Strafsachen von 1890, dass „an sich jeder Zweck geeignet ist, das Einigungsband und den inneren Mittelpunkt für eine Versammlung abzugeben, rein gesellige sowohl als auch solche, welche mit der sogen. Geselligkeit gar nichts zu tun haben“.[2]) Dass diese Definition zweifellos zu weit ist, haben wir bei Erörterung der Ansichten Caspars bereits gezeigt. Indem die preussische Verfassung den Grundsatz der Vereinsfreiheit aussprach, wollte sie die Aufhebung bisheriger Beschränkungen auf dem Gebiet des Assoziationsrechts statuieren. Da sich aber die Gesetzgebung in Preussen niemals um die Vereine und Versammlungen zu rein geselligen Zwecken gekümmert hat, so kann jene Verfassungsbestimmung dieselben auch nicht im Auge haben. Entsprechend erklärt denn auch ein Urteil des Kammergerichts, dass die preussische Verfassungsurkunde in ihrem Art. 29 nur solche Versammlungen behandelt, „in welchen Angelegenheiten erörtert oder beraten werden sollen“.[3])

Hiermit sind jedoch nur die rein geselligen Versammlungen ausgenommen. Da es aber, wie bereits oben gesagt, viele Versammlungen gibt, in denen nicht politische Angelegenheiten erörtert oder beraten werden sollen, so ist auch noch diese Definition viel zu weit, um das Versammlungsrecht als ein staatsbürgerliches Recht bezeichnen zu können.[4])

---

[1]) Entscheidungen des Kgl. preuss. Oberverwaltungsgerichts. Bd. XX. S. 437, auch: preuss. K. G. vom 23. II. 98. Goltdammer Arch. XLVI. S. 66.

[2]) R. G. St. vom 22. September 1890 (Reger XI. S. 99).

[3]) Entscheidung des K. G. im „Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts von Johow und Ring“. Bd. XXII.

Dennoch sind diese Begriffe diejenigen des § 1 unseres Gesetzes; dafür spricht unzweideutig die Stellung, welche dieser § 1 im systematischen Aufbau des Gesetzes einnimmt. Die §§ 1 und 2 sprechen nämlich von Versammlungen und Vereinen (§ 2 nur von letzteren) schlechtweg, erst die §§ 3 und 5 führen den Begriff des politischen Vereins und der politischen Versammlung in das Gesetz ein. Erstere sind nach der Definition des Gesetzes solche, „welche eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken", letztere sind „öffentliche Versammlungen zur Erörterung politischer Angelegenheiten".[1])[2])

Da nun aber die Vereins- und Versammlungsfreiheit, welche nach den Ausführungen der Materialien den Ausländern nicht zustehen kann, einzig und allein die politische sein kann, — denn nur unter Beschränkung auf diese ist, wie oben dargetan, die Begründung, dass die Gewährung des Assoziationsrecht an die Ausländer dem Fremdenrecht widersprechen würde, zwar nicht zutreffend, aber vom Standpunkt des Gesetzgebers aus verständlich —, so müssen wir einen Widerspruch zwischen den Ausführungen in der Kommission und dem Reichsvereinsgesetz selbst feststellen: Das Vereins- und Versammlungsrecht, welches der § 1 den Reichsangehörigen gewährt, ist weiter als dasjenige, von dem die Materialien sagen, dass es den Ausländern nicht gewährt werden kann. Und dasselbe muss auch von der bayerischen Ausführungsbestimmung gelten, welche,

---

[1]) Dass § 2 auch die nicht politischen Vereine betrifft, spricht Müller-Meiningen überflüssigerweise in einer Anmerkung zu § 2 ausdrücklich aus. (Kommentar S. 40/41). Ebenso Delius, Deutsches Vereinsrecht und Versammlungsrecht. S. 365.

[2]) Für den Versammlungsbegriff ist dies auch bereits durch eine Gerichtsentscheidung, die dem Verfasser während der Drucklegung dieser Arbeit bekannt geworden ist, ausgesprochen worden:

„Als Versammlungen im Sinne des R.V.G. sind Vereinigungen einer grösseren Anzahl von Menschen anzusehen, die zum Zwecke der Erörterung und Beratung irgendwelcher Angelegenheiten zusammengekommen sind. Dass es sich um Erörterung politischer oder doch öffentlicher Angelegenheiten handle, ist nicht erforderlich."

Urteil des sächs. O.V.G. Nr. 38 II. S. vom 22. März 1909.

auf jenem Satz der Materialien beruhend, ebenfalls nur das politische Assoziationsrecht im Auge haben kann.

Das Ergebnis unserer Betrachtung ist für die vereins- und versammlungsrechtliche Stellung der Ausländer im Deutschen Reich folgendes: Sie haben das Recht, zu allen anderen als politischen Zwecken Vereine zu bilden und sich zu versammeln, sei es untereinander, sei es mit Angehörigen des Deutschen Reiches. Dagegen steht ihnen kein Assoziationsrecht zu politischen Zwecken zu. Aus dem Wortlaut des § 1 wäre nämlich die Rechtlosigkeit der Ausländer überhaupt nicht abzuleiten, da es sich hier nach richtiger Auffassung um ein „Grundrecht" handelt, dessen In- und Ausländer im modernen Rechtsstaat ohne ausdrückliche Gewährung teilhaftig sind. Aus den Materialien geht aber hervor, dass der Gesetzgeber das Assoziationsrecht als ein staatsbürgerliches Recht auffasst und im § 1 die „Rechtlosigkeit" der Ausländer aussprechen wollte. Selbstverständlich kann dies nur soweit von Bedeutung sein, als hier wirklich ein staatsbürgerliches Recht konstruiert werden kann — eine meines Erachtens de lege ferenda als unrichtig zu bezeichnende Konstruktion —, d. h. nur soweit es sich um Vereine und Versammlungen zu politischen Zwecken handelt. Denn das Assoziationsrecht zu nicht politischen Zwecken als ein staatsbürgerliches Recht zu bezeichnen, ist mit der Natur desselben unvereinbar.

B. Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen im Auslande.

§ 5.

Allgemeines.

Im vorstehenden haben wir dargetan, dass der erste Einwand, der den Anträgen auf Gleichstellung der In- und Ausländer auf dem Gebiet des Vereins- und Versammlungsrechts bei der Vorberatung des Reichsvereinsgesetzes entgegengehalten wurde, unseres Erachtens überhaupt nicht, höchstens aber in beschränktem Masse Gültigkeit beanspruchen kann.

Es war gesagt worden, dass es dem Fremdenrecht widerspräche, den Ausländern im Reichsvereinsgesetz ein Recht zuzusprechen. Wir haben versucht nachzuweisen, dass es sich überhaupt nur darum handeln könnte, den Ausländern das Recht abzusprechen, da es ihnen im Rechtsstaat als Ausfluss des Rechts der politischen Persönlichkeit mit ihrer Existenz als Staatsglieder zusteht. Sei es doch nichts anderes, als eine rechtliche Fähigkeit bezw. das Recht, vom Staate die Wahrung der jedem Staatsglied gewährleisteten Freiheitssphäre in einer bestimmten Richtung zu verlangen.

Wir haben aber dann weiter die Richtigkeit der mit dem Gesagten nicht vereinbaren und daher unseres Erachtens unrichtigen, dem Reichsvereinsgesetz zu Grunde liegenden Theorie vorausgesetzt und die Vereins- und Versammlungsfreiheit als ein staatsbürgerliches Recht im engeren Sinn betrachtet. Wir sind dabei zu dem Resultat gelangt, dass man nur in dem zu politischen Zwecken ausgeübten Vereins- und Versammlungsrecht ein solches staatsbürgerliches Recht erblicken kann, dessen Verleihung an die Ausländer dem Fremdenrecht widersprechen könnte. Aber auch dies liesse sich höchstens denjenigen Ausländern gegenüber verteidigen, deren Heimatstaat den auf seinem Gebiet weilenden Reichsangehörigen das Assoziationsrecht versagt.

Dies ist auch der Grundgedanke des zweiten Einwands, mit welchem den Anträgen auf Gleichstellung der In- und Ausländer entgegengetreten wurde und der in folgenden Worten des Staatssekretärs v. Bethmann Hollweg enthalten ist:

„Die gesetzliche Gewährung des Vereins- und Versammlungsrechts an Ausländer könnte überhaupt naturgemäss nur für die Angehörigen derjenigen fremden Staaten, welche den Reichsangehörigen ein gleiches Recht gewähren und auch nur entsprechend dem Umfang der dort zugestandenen Berechtigung in Erwägung gezogen werden.“[1])

---

[1]) Kommissionsbericht S. 7.

Dieser Einwand ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil, wie bereits in der Kommission betont wurde, wohl auch einmal Deutschland die Führung übernehmen und den ersten Schritt machen könnte, ein Vorgehen, das zweifellos die andern Staaten zur Nachahmung aneifern würde.

Hierzu kommt, dass das System der Reziprozität, dem hier der Staatssekretär des Innern das Wort redet, zweifellos aufs schärfste zu verurteilen ist. So sagt v. Bar, es sei verwerflich, weil es die einen Nachteil für das gesamte Menschengeschlecht bildende Rechtsungleichheit der Fremden fördere. Man sollte überhaupt das prinzipiell Richtige nicht davon abhängig machen, dass andere Staaten ebenfalls der richtigen Ansicht sich anschliessen, da gerade durch diese Beschränkung des richtigen Prinzips dessen wohltätige Erfolge zweifelhaft gemacht und in den Schatten gestellt würden.[1])

Endlich aber müssen wir die Frage aufwerfen, ob überhaupt Deutschland manchen Staaten gegenüber noch vorangehen kann und ein Blick auf die vereins- und versammlungsrechtliche Stellung der Reichsangehörigen in einer Reihe ausserdeutscher Staaten wird uns von dem Gegenteil überzeugen.

Für die theoretische Seite dieses Gegenstandes ist die Vorgeschichte des französischen Vereinsgesetzes besonders lehrreich, weshalb wir uns zunächst etwas ausführlicher mit diesem befassen wollen.

§ 6.

Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in Frankreich.

In Frankreich ist das Versammlungsrecht zuletzt durch die loi sur la liberté de réunion vom 30. Juli 1881 geregelt worden, das letzte Gesetz über das Vereinsrecht ist die loi relative au contrat d'association vom 1. Juli 1901.

---

[1]) v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts. Bd. I. S. 286; cf. auch S. 288 Anm. 28.

Die erste französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789, welche, wie Jellinek nachgewiesen hat, die amerikanischen bills of right zum direkten Vorbild hatte, enthält noch nicht die Vereins- und Versammlungsfreiheit, es sei denn, dass man mit Worms und anderen Kennern des französischen Rechts zum mindesten das Versammlungsrecht aus dem Art. 11 jener Déclaration entnehmen zu dürfen glaubt.[1]) Diese Rechte finden sich ausdrücklich erst in der Konstitution von 1791 mit aufgezählt.

Wie ihr amerikanisches Vorbild, so bezweckte auch die französische déclaration des droits de l'homme et du citoyen im Gegensatz zu den englischen bills of right „leitende Grundsätze für alle Völker in künftigen Zeiten“[2]) zu verkünden. Allgemeine Menschenrechte, nicht Rechte der Franzosen, enthalten diese Erklärungen, wie die amerikanischen bills of right jedermann (every individual, all mankind) gewisse Freiheitsrechte, zu denen als eines der wichtigsten auch die Assoziationsfreiheit gehört, zuerkennen.

Neben diesem Vorbild ist es der Geist, dem die déclaration des droits de l'homme et du citoyen entsprangen, welcher uns darauf hinweist, dass diese Rechte nicht nur den Franzosen zustehen sollen. Es ist dies der Geist des Naturrechts, welches von angeborenen unveräusserlichen Rechten aller Menschen wusste, zu deren Schutz der Staat gegründet worden sei. Wenn nun auch in erster Linie den Bürgern dieses Staates diese Freiheitsrechte zustehen, so kommen sie dennoch begrifflich auch den Fremden ohne ausdrückliche Gesetzesbestimmung zu.

Bis zum 1. Juli 1901 herrschten dann in Frankreich die Art. 241—294 Code pénal, welche von der Vereins- und Versammlungsfreiheit so gut wie nichts übrig gelassen haben.

---

[1]) Worms. De la liberté d'association au point de vue du droit public à travers les âges. S. 277.

[2]) „governing principles for all peoples in all future times.“ Bancroft. cf. Jellinek, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. S. 28.

Seit 1871 wurden aber dem französischen Parlament 33 Vorschläge unterbreitet, welche sich mit der Frage der Vereinsfreiheit befassten. Seit 1867 stand es fest, dass Vereins- und Versammlungsrecht getrennt behandelt und in zwei verschiedenen Gesetzen geregelt werden müssten.

Beschränken wir uns zunächst auf das Vereinsrecht. Fast alle jene Vorschläge enthalten besondere Bestimmungen gegen Vereine, denen Ausländer angehören. So verlangte ein im Jahr 1888 vom Minister des Innern Floquet eingebrachter Gesetzentwurf in seinem Art. 2, dass die Gründer jedes Vereins in einer vorgängigen Erklärung Namen, Alter, Nationalität, Stand und Wohnort der Fremden, die an dem Verein teilnähmen, angeben müssten, und Art. 16 desselben Entwurfs lautete: «Toute association composée exclusivement d'étrangers ou comptant des étrangers parmi ses administrateurs, directeurs ou représentants ne peut se former qu'avec l'autorisation du Gouvernement et sous les conditions indiquées par lui etc.» [1])

Ein projet Fallières vom Jahr 1892 geht sogar so weit, für die Regierung das Recht zu beanspruchen, jeden zum grösseren Teil aus Fremden bestehenden Verein durch ein im Ministerrat vom Präsidenten der Republik zu erlassendes Dekret aufzulösen.[2])

Aber bei all diesen Vorschlägen dachte man nie daran, den Ausländern das Vereinsrecht als solches abzusprechen, ja, das Gegenteil wird klar und deutlich ausgesprochen. So heisst es im Exposé des motifs zum projet Fallières: «En ce qui concerne les étrangers nous pensons qu'il n'y a aucune raison pour leur refuser le bénéfice du droit d'association» und im Exposé des motifs zum projet Floquet wird ausserdem auf die Gefahr hingewiesen, welche darin bestehe, dass eine absolute Verweigerung des Vereinsrechts an die Fremden die Franzosen im Ausland den französischen Interessen schädlichen Repressalien unterwerfen könnte.[3])

[1]) Journal officiel du 16. juin 1901. p. 880. — Sénat, séance du 15. juin.
[2]) Journal officiel du 16. juin 1901. p. 881.
[3]) a. a. O. S. 880, 881.

Wie wenig man in Frankreich daran denkt, den Ausländern das Vereinsrecht im Prinzip zu versagen, ergab sich auch aus den Beratungen des letzten Entwurfs, aus dem das Gesetz vom 1. Juli 1901 hervorgegangen ist. Allerdings wurden bei diesen Kämpfen in Senat und Kammer auch vereinzelte Stimmen laut, welche sich für eine viel schärfere Behandlung der Fremden als der Inländer, ja sogar für die völlige Rechtlosigkeit der Ausländer auf dem Gebiet des Vereinsrechts aussprachen. Aber gerade aus der Ablehnung dieser Anträge und der dabei erteilten Begründung wurde am klarsten die Stellungnahme des französischen Gesetzgebers für das Vereinsrecht der Fremden dargetan.[1])

Von besonderer Bedeutung in dieser Frage ist ein Amendement, welches bei der Beratung des Art. 2 des französischen Vereinsgesetzes eingebracht wurde und das zugleich den Art. 12, den einzigen Artikel des Entwurfs, welcher die Stellung der Ausländer berührte, mitbetraf. Diese beiden Artikel lauten in ihrer jetzigen Fassung, soweit sie für uns von Interesse sind:

Art. 2: Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable etc.

und Art. 12[1]: Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché de valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'état, dans les conditions prévues par les articles 75—101 du Code pénal pourront être dissoutes par décret du président de la République rendu en conseil des ministres.

Nach dem oben genannten Amendement sollte im Art. 2 eingeschoben werden nach les associations de personnes: «entre Français» und am Ende des Artikels sollte hinzugefügt werden:

---

[1]) cf. für das folgende: Jurisprudence générale Dalloz 20e cahier 1901, 4ième partie, p. 105 ff., 21e cahier 4e partie, p. 118 ff. und Journal officiel a. a. O. (S. 875 ff.)

Toute association composée en partie d'étrangers ..... est soumise à la formalité d'une d'éclaration préalable.

Der Antragsteller wies in langen Ausführungen darauf hin, dass sich die Fremden allzu häufig in die inneren Angelegenheiten Frankreichs mischten, was eine ständige Gefahr auf ökonomischem und politischem Gebiet bedeute. Man müsste nicht nur die vorgängige Erklärung, sondern sogar die vorgängige Genehmigung fordern, was freilich mit der Rechtlosigkeit der Ausländer gleichbedeutend wäre.

Das Amendement wurde jedoch abgelehnt und dabei unter anderem darauf hingewiesen, dass man durch derartig strenge Massregeln gegenüber den Ausländern nicht nur unmittelbar die französischen Interessen schädige, sondern sich auch mittelbar Repressalien aussetze.

Während es sich hier nur um Vereine, deren Mitglieder Franzosen und Ausländer waren, handelte, wurden die lediglich aus Fremden bestehenden Vereine bei der Beratung des Art. 12 in der Kammer von einem dem eben besprochenen sehr ähnlichen Amendement getroffen, welches lautete:

Toute association composée exclusivement d'étrangers est soumise à la formalité préalable de la déclaration.

Die Bedeutung dieses Amendements liegt weniger in seiner Fassung als in der Art und Weise seiner Begründung, aus der jener oben aufgestellte Satz seine Bestätigung findet, dass den Ausländern in Frankreich die Vereins(und Versammlungs)freiheit genau so gut zusteht als den Inländern. Der Antragsteller wies nämlich auf eine Reihe von Gesetzen hin, deren Wohltaten nur den Einheimischen zugute kämen, den Ausländern aber versagt blieben. In all diesen Fällen handelt es sich jedoch nicht darum, dass den Fremden ein Freiheitsrecht überhaupt nicht zusteht, sondern nur darum, dass dessen Ausübung mehr oder weniger beschränkt ist. Insbesondere nennt der Antragsteller das Gesetz über die Gewerbesyndikate und das Gesetz über die Wahlversammlungen; ferner weist er darauf hin, dass nur Franzosen Redakteure einer Zeitung sein dürfen und dass kein Ausländer ohne ministerielle Genehmigung in Frankreich

Unterricht erteilen darf. Aber eine nähere Betrachtung dieser verschiedenen Fälle ergibt folgendes Resultat: Die Ausländer haben in Frankreich wohl das Recht, Gewerbesyndikaten beizutreten, nur dürfen sie kein solches verwalten; sie haben wohl das Recht, sich zu versammeln, nur ist ihnen die Ausübung dieses Rechts zur Teilnahme an Wahlversammlungen untersagt; sie haben wohl das Recht drucken zu lassen, was sie wollen und jede beliebige Zeitung herauszugeben, nur können sie nicht Redakteure einer solchen sein; und endlich haben sie auch die Unterrichtsfreiheit als solche — sie ist ihnen mit der Freiheit der Wissenschaft gewährleistet —, nur ist ihnen die Ausübung dieses Rechts aus gewissen Gründen erschwert.

Gegenüber diesem Antrag nahm Waldeck-Rousseau unzweideutig für die Assoziationsfreiheit der Ausländer Stellung, wenn er in seiner Erwiderung ausführte, man müsse logisch sein; da man nun durch die Annahme des Art. 2 prinzipiell die Vereine von Ausländern und Franzosen von jeder Formalität entbunden habe, so sei es unlogisch, nun die Vereine von Fremden allein unter sich dieser Formvorschrift zu unterwerfen.

So finden wir denn, dass nach der neuen französischen Vereinsgesetzgebung die Ausländer prinzipiell das Recht zur Bildung von Vereinen haben, sie unterliegen aber bei der Ausübung dieses „Rechts“ natürlich auch allen beschränkenden Bestimmungen des französischen Vereins-Gesetzes. Dies gilt insbesondere auch von der Nichtigkeit aller sogen. «sociétés illicites». „Kurz und allgemein ausgedrückt, die Ausländer besitzen keine politischen Rechte, aber sie haben die öffentlichen und bürgerlichen Rechte, abgesehen von einigen bestrittenen Punkten.“[1]) Zu diesen Punkten gehört aber die Vereinsfreiheit nicht.

Etwas anders sind die Ausländer in Bezug auf das Versammlungsrecht, droit de réunion, nach dem Gesetz von 1881

[1]) Lebon, Staatsrecht der franz. Republik in: Marquardsen, Hdb. des öffentlichen Rechts. S. 32.

gestellt. Dieses handelt überhaupt nur von öffentlichen Versammlungen: Privatversammlungen waren, wie Lebon betont, streng rechtlich genommen, immer erlaubt; tatsächlich hat man sie freilich in Zeiten der Bedrückung den öffentlichen gleichgestellt.[1])

In Bezug auf die öffentlichen Versammlungen enthält nun der Art. 2 des Gesetzes von 1881 folgende für die Stellung der Ausländer wichtige Bestimmung:

Toute réunion publique sera précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour, l'heure de la réunion. Cette déclaration sera signée par deux personnes au moins ..... Les déclarants devront jouir de leurs droits civils et politiques ....

Daraus folgt, dass weder Frauen noch Ausländer diese vorgängige Erklärung unterzeichnen können.[2])

Ebenso folgt aber daraus e contrario, dass im übrigen das Versammlungsrecht den Ausländern genau so wie den Inländern zusteht, was übrigens auch niemals bestritten worden ist, da man, wie oben erwähnt, davon ausging, dass es sich hier um ein allgemeines Menschenrecht handelt.

Zum Schlusse dieser Betrachtung mag noch darauf hingewiesen werden, dass von manchen das Assoziationsrecht als ein «droit politique» angesehen wird, welches mit dem Wahlrecht auf einer Stufe stände; und trotz dieser Auffassung wird nicht erklärt, dass dieses Recht den Fremden nicht zustehen kann oder nicht zusteht, sondern nur gesagt, dass es ihnen nicht zustehen sollte. Besonders charakteristisch sind hierfür die Ausführungen eines Abgeordneten bei der Beratung des Vereinsgesetzes in der französischen Kammer, wo er sagte:

«Jamais un peuple n'a exercé une hospitalité aussi large à tous les points de vue même à l'égard des droits politiques. Est ce qu'il ne suffirait pas, le plus souvent, d'admettre les étrangers à l'exercice de tous nos droits civils, sans leur

[1]) Lebon a. a. O. S. 32. Anm. 3.

[2]) cf. hierzu: Jurisprudence générale Dallez. 10è cahier, 4è partie. S. 101 ff.: «Les femmes ni les étrangers ne pourraient donc signer la déclaration préalable à toute rénnion publique.»

accorder encore, sans leur imposer parfois, les droits politiques?» [1])

Nachdem wir nun den Beweis erbracht haben, dass in Frankreich die vereins- und versammlungsrechtliche Stellung der Ausländer nur wenig von derjenigen der Franzosen verschieden ist, dass ihnen insbesondere das Assoziationsrecht als solches nicht versagt ist, und dass also Frankreich gegenüber der oben erwähnte Einwand Bethmann Hollwegs hinfällig ist, wenden wir uns zur Betrachtung der Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz. Dort spielt naturgemäss diese Frage eine besonders wichtige Rolle, da infolge des gastfreundlichen Entgegenkommens der Regierung der Schweizer Boden seit jeher von vielen Fremden zum Aufenthalt gewählt wurde.

§ 7.

Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bei Erörterung der vereins- und versammlungsrechtlichen Stellung der Ausländer in der Schweiz müssen wir die theoretische Betrachtung der Materie und ihre praktische Normierung in Niederlassungsverträgen, insbesondere auch im Niederlassungsvertrag mit Deutschland scharf voneinander trennen.

Wie für das deutsche Recht nachgewiesen wurde, so stehen auch die schweizerischen Juristen zum Teil auf dem Standpunkt, dass die sogen. Grund- und Freiheitsrechte den in der Schweiz wohnenden Ausländern begrifflich zustehen können und auch in der Tat zustehen. Hierfür ist von besonderem Interesse eine Entscheidung des schweizerischen Bundesgerichts vom 24. September 1881, in welcher es wörtlich heisst: „Denn an sich ist festzuhalten, dass an sich das Recht des Individu-

[1]) Journal officiel du 16. juin 1901. p. 280.

ums sich mit anderen zur Erreichung gemeinsamer Zwecke dauernd (in Vereinen) oder vorübergehend (in Versammlungen) zu vereinigen mit dem Staatsbürgerrecht in keinem notwendigen Zusammenhang steht und nicht nur zu politischen Zwecken ausgeübt wird, so dass die Beschränkung der Garantie dieses Rechts auf die Staatsbürger nicht aus dessen Natur folgt.“ Wenn also hiernach das Assoziationsrecht allen Staatsgliedern im weiteren Sinn zusteht, so soll es, wie aus dieser Entscheidung des weiteren hervorgeht, dennoch den nicht in der Schweiz domizilierten Fremden versagt sein. Deswegen wurde die Beschwerde der Sozialisten abgewiesen. Denn es folge aus dem Grundsatz, „dass die Verfassung nur für das Territorium des betreffenden Staates gilt“, dass die verfassungsmässige Garantie des Vereins- und Versammlungsrechts nur für die „dauernd der Territorialhoheit unterworfenen Ausländer gelten soll.[1]) Aber was wäre die Folge dieser Auslegung? Da das Grundrecht der Assoziationsfreiheit seinem Wesen nach sich nicht von dem der Gewissensfreiheit, Glaubensfreiheit oder dem der freien Meinungsäusserung unterscheidet, so müssten konsequenterweise die durch die Schweiz reisenden Ausländer kein Recht haben, dort ihren Glauben offen zu bekennen oder ihre Meinung frei zu äussern. Auch Schollenberger, der übrigens der Ansicht ist, dass nur den Schweizern das Assoziationsrecht zusteht, bemerkt, dass die Territorialhoheit, soweit sie überhaupt gilt, nicht nur für ansässige, sondern für alle im Lande befindlichen Personen bezw. Ausländer Geltung hat.[2])

Burckhardt äussert sich ebenfalls in diesem Sinne, und da er die Anwendung des Art. 56 der Bundesverfassung auf Ausländer verlangt, „die sich mit der schweizerischen Staatsgewalt in Berührung setzen“, so ist es nur folgerichtig, wenn er fortfährt: „also grundsätzlich auch auf Ausländer im Aus-

---

[1]) cf. Curti, Entscheidungen des Schweiz. Bundesgerichts Nr. 1505. (24. IX. 1881.) S. 473 f.

[2]) Schollenberger, Bundesverfassung der schweiz. Eidgenossenschaft. S. 413.

land, sofern sie in der Schweiz einen Verein gründen oder ihre Vereinstätigkeit betreiben wollen.“ [1])

Doch sehen wir von dieser Frage ab, so hat auch im übrigen der vielgenannte Fall „Obrist und Genossen“ — es handelte sich dabei um die Abhaltung eines Weltkongresses der Sozialisten auf dem Gebiet des Kantons Zürich, welcher von der Regierung verboten worden war — Gelegenheit gegeben, die Frage nach dem Wesen des Assoziationsrechts und den Subjekten desselben einer eingehenden Würdigung in drei Instanzen zu unterziehen.

Das Vereins- und Versammlungsrecht wird nach der schweizerischen Terminologie zu den sogen. Individualrechten, auch Freiheitsrechte genannt, gezählt. Von ihnen unterscheidet man in der Schweiz die staatsbürgerlichen Rechte, welche, weil sie aus der Organisation des Staates und dem Verhältnis, in dem der einzelne Staatsbürger zur Gesamtheit der den Staat bildenden Individuen steht, abgeleitet sind, nur den Staatsbürgern zustehen.

„Die Individualrechte kommen dagegen jedem Einwohner des Staates zu, ohne Rücksicht auf dessen Herkunft, weil sie in der Natur des Menschen, seiner freien Persönlichkeit begründet sind und keineswegs von einer Beziehung zum Staat abhängen. Es darf darum auch angenommen werden, dass die in einer Verfassung enthaltene Zusicherung des Schutzes solcher Rechte eine allgemeine Geltung habe.“ [2])

Daran ändert auch nichts die Tatsache, dass diese Rechte im I. Titel der Konstitution, welcher „principes civiques“ „staatsbürgerliche Rechte“ überschrieben ist, stehen. Mit Recht bemerkt hierzu Arntz: En veut-on conclure que dans les pays dans lesquels la lettre de la constitution attribue les droits fondamentaux seulement aux citoyens (Staatsbürger), les étrangers

---

[1]) Burckhardt a. a. O. S. 579. Dies scheint mir doch zu weit zu gehen, da dieses „in Berührung setzen“ kaum die Unterwerfung unter die Territorialhoheit des Staates bedeuten kann.

[2]) Blumer-Morel, Schweiz. Bundesstaatsrecht II 2. S. 176 f.

n'ont pas le droit de parler, moins encore celui d'écrire et de faire imprimer, qu'ils ne peuvent passer à trois ou à quatre dans une rue sans s'exposer à être dispersés violemment, qu'ils doivent soigneusement dissimuler leurs convictions etc.[1])[2])

Nun ist zu dieser prinzipiellen, freilich nicht widerspruchslos anerkannten Auffassung die Sanktion derselben durch Niederlassungsverträge gekommen, die von der Schweiz mit verschiedenen Staaten abgeschlossen wurden. Was Deutschland anbetrifft, so datiert der neue Niederlassungsvertrag zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem deutschen Reich vom 31. Mai 1890.[3]) In diesen Niederlassungsverträgen ist unter anderem die Gleichbehandlung der In- und Ausländer in Bezug auf den Schutz der durch die Verfassung gewährleisteten Individualrechte niedergelegt.

Für Deutschland beruht diese Gleichstellung auf Art. 1 des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrags, in welchem den Deutschen zugesichert wird, dass sie „in jedem Kanton der Eidgenossenschaft in Bezug auf Person und Eigentum auf dem nämlichen Fusse aufzunehmen und zu behandeln sind wie die Angehörigen der andern Kantone sind oder noch werden sollten", und Art. 3 spricht dann dasselbe für die Schweizer im Deutschen Reiche aus. Dem Obengesagten entspricht es aber, wenn Blumer-Morel hierzu bemerkt: „Dieser Schutz bestünde übrigens auch ohne Staatsverträge"[4]) und ganz ähnlich sagt v. Oberbeck, dass aus einer besonderen Zusicherung durch Staatsverträge keineswegs etwa e contrario gefolgert werden darf, die betreffenden Verhältnisse wären ohne solchen Vertrag als der rechtlichen Normierung darbend oder als abweichend normiert anzusehen.[5])

---

[1]) Arntz, Revue de droit international. T. XIV. 489. (Note aditionnelle zu Orelli: Les droits des étrangers en Suisse.)

[2]) Übrigens garantiert die schweiz. B. V. das Versammlungsrecht als solches nicht; es ist daher das für das Vereinsrecht Gesagte analog anzuwenden.

[3]) Abgedruckt bei v. Overbéck a. a. O. S. 133.

[4]) Blumer-Morel a. a. O. S. 177, 464.

[5]) v. Overbeck a. a. O. S. 26.

Aber der Niederlassungsvertrag ist trotzdem für die „Grundrechte“ und die Frage nach ihren Subjekten keineswegs bedeutungslos. Ist er doch „der beste formelle Ausdruck“ für die volle relative Gleichbehandlung der In- und Ausländer in den nicht politischen Beziehungen. Er ist aber noch mehr: er erleichtert die Ermittlung der von einer Verfassung den Fremden zugewiesenen Stellung, vor allem aber verschafft er durch Zusicherung des Aufenthaltsrechts den verschiedenen „Grundrechten“ eine feste Garantie. Denn so lange die Ausländer im Staate nur geduldet werden, haftet diesen „Rechten“ immer etwas Prekäres an. Der Abschluss derartiger Niederlassungsverträge schafft diese Unsicherheit aus der Welt und gewährt eine Garantie für die Gleichstellung von In- und Ausländern, soweit es sich nicht um speziell politische Rechte handelt, ein Zustand, welcher, wie v. Overbeck betont, das Ziel jedes modernen Kulturstaates hinsichtlich seiner in der Fremde weilenden Angehörigen ist.

Dem Charakter dieser Niederlassungsverträge als völkerrechtlicher Verträge entsprechend sind die unmittelbar aus ihnen Berechtigten und Verpflichteten die Staaten und nicht die einzelnen Staatsangehörigen. Erst durch die Verkündung als Gesetz in den Vertragsstaaten werden diese Verträge der richtigen Ansicht nach auch zu staatsrechtlichen Normen und alsdann bedeutet die Nichtachtung der im Vertrag gewährleisteten Gleichstellung der In- und Ausländer, m. a. W. die Nichtachtung der den Fremden zugesicherten „Rechte“ auch eine staatsrechtliche Verletzung des Fremden als solchen, nicht nur eine völkerrechtliche Verletzung seines Heimatstaates.

Nachdem wir nun auch für die Schweiz nachgewiesen haben, dass der Einwand v. Bethmann Hollweg nicht stichhaltig ist, wollen wir uns noch etwas eingehender mit Belgien beschäftigen.

§ 8.

Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in Belgien.

Der Rechtszustand in diesem Lande hat ebenfalls für die theoretische Betrachtung unserer Frage besondere Bedeutung,

weil nämlich der Titel II der belgischen Verfassung (Art. 4—24) mit der Überschrift: «Des Belges et de leurs droits» mehreren deutschen Verfassungsurkunden als Vorbild gedient hat, und weil auch die preussische Konstitution in ihrem II. Titel: „von den Rechten der Preussen" auf der belgischen Verfassung ruht.

Schon aus der Überschrift dieses II. Titels geht hervor, dass es sich hier nicht um allgemeine Menschenrechte, sondern um Rechte der Belgier, also der Staatsangehörigen im engeren Sinn handeln sollte. Aber trotz der unzweideutigen Absicht, diese „Grundrechte" auf die Einheimischen zu beschränken, ist dennoch die Rechtswissenschaft in Belgien heute fast allgemein der Ansicht, dass diese Rechte auch den im Inland wohnenden Ausländern zustehen müssen, so dass die Ausdrucksweise des Gesetzes nicht imstande ist, die Rechtlosigkeit der Fremden zu begründen.

Übrigens ist in Belgien dieser Streitfrage der praktische Wert entzogen durch Art. 128 der Konstitution, welcher lautet: «Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exeptions établies par la loi.»

Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung gilt in Belgien die Frage der Grundrechte als zu Gunsten der Ausländer entschieden, insbesondere auch in Bezug auf die Assoziationsfreiheit. Denn es ist noch kein Gesetz erlassen worden, das die Fremden in dieser Beziehung schlechter stellte als die Einheimischen.[1])[2])

Rolin hat versucht, die Tragweite der Grundrechte je nach den Subjekten verschieden zu bemessen, indem er sagte, diese Rechte seien für die Belgier absolute, der Gesetzgebung selbst entrückte Rechte, «dont il ne peut être fait aucune exception légale», während sie für die Ausländer gesetzlichen Beschränkungen unterworfen seien. Und tatsächlich ist auch ein Antrag, der darauf ausging, in der Konstitution an Stelle des Begriffs der

[1]) Arntz a. a. O. S. 489.

[2]) Vauthier. Staatsrecht des Königreichs Belgien in: Marquardsen, Hdb. des öffentlichen Rechts. S. 158, cf. auch S. 34.

Staatsangehörigen den der Staatsbewohner zu setzen, nicht durchgegangen. Und auch für Luxemburg ist dieselbe Theorie der absoluten Rechte aufgestellt worden. Es erscheint mir jedoch eine derartige Unterscheidung sehr gewagt; denn nach der meines Erachtens richtigen Auffassung hat der Staat auch die Macht, seine Verfassung und damit die durch sie garantierten Rechte abzuändern, wozu freilich ein einfaches Gesetz nicht genügt. Vielmehr bedarf es hierzu eines sogen. verfassungsändernden Gesetzes.

§ 9.

Das Vereins- und Versammlungsrecht der Reichsangehörigen in einigen anderen Staaten. (Österreich, Italien, Dänemark, Schweden, Norwegen, England, Amerika.)

In aller Kürze sei noch auf die vereins- und versammlungsrechtliche Stellung der Reichsangehörigen in einigen anderen Staaten hingewiesen.

Der Art. 12 des österreichischen Staatsgrundgesetzes gewährt ganz analog dem § 1 unseres Reichsvereinsgesetzes nur den „österreichischen Staatsbürgern“ das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu bilden. Daraus wird aber nach der österreichischen Praxis keineswegs die Rechtlosigkeit der Ausländer abgeleitet; vielmehr hat ein Erlass des Ministeriums des Innern vom 16. November 1871 besonders ausgesprochen, dass auch Vereine von Ausländern, die ihren Sitz im Inland haben, nach dem auf Grund jener Verfassungsbestimmung erlassenen Vereinsgesetze vom 15. November 1867 zu behandeln sind. Und dasselbe muss konsequenterweise von Versammlungen der Ausländer gelten. Nur für politische Vereine und Versammlungen sind in den §§ 8 und 30 der beiden Gesetze über das Versammlungs- und Vereinsrecht Beschränkungen für die Fremden ausdrücklich ausgesprochen.[1]) (Wir finden also in Österreich

[1]) Auch hieraus geht e contrario klar hervor, dass den Ausländern zu nicht politischen Zwecken das Assoziationsrecht zusteht. cf. hierzu auch Dantscher v. Kollesberg a. a. O. III. Lief. S. 23 Anm. 16.

denjenigen Rechtszustand, den wir für Deutschland auf Grund der [scheinbar widersprechenden] Ausführungen der Materialien zu § 1 des Reichsvereinsgesetzes als den vom Gesetzgeber gewollten bezeichnet haben.)

In Italien fasst man unter dem Begriff der bürgerlichen Rechte, diritti civili, sowohl die bürgerlichen Privatrechte als auch die öffentlichen Bürgerrechte zusammen. Zu diesen gehören selbstverständlich auch die „Grundrechte", soweit aus diesen „allgemeinen Rechtsgrundsätzen" überhaupt ein „Recht" abgeleitet werden kann. Der Art. 3 des italienischen bürgerlichen Gesetzbuchs lautet: Lo staniero e ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini, spricht also diese bürgerlichen Rechte den Ausländern noch besonders zu und wenn auch die Verfassung dem Wortlaut nach die „Grundrechte" nur den Einheimischen garantiert, so ist dieser Ungenauigkeit keine weitere Bedeutung beizumessen. Brusa sagt darüber unter anderem, mit Ausnahme der politischen Rechte im engeren Sinn kämen auch den Angehörigen solcher Staaten, welche den Italienern gleiche Befugnisse nicht zugestehen, in Italien sämtliche Rechte der Inländer zu. Und zwar sind, obwohl die Verfassungsurkunde mehrfach von Landesbewohnern, regnicoli, spricht, auch in diesen Beziehungen die Ausländer, die nur vorübergehend im Lande weilen, den in Italien wohnenden Ausländern und damit den Einheimischen selbst gleich zu behandeln. Ja, Brusa verlangt sogar im Hinblick auf Art. 3 des cod. civ. für die nicht in Italien weilenden Ausländer den Genuss der Privatrechte und er will zweifellos auch für die öffentlichen Bürgerrechte keine Ausnahme gemacht wissen, da er sie im übrigen mit den Privatrechten ganz auf eine Stufe stellt.[1])

Wie dem auch sei, jedenfalls sind die oben zitierten Worte des Staatssekretärs Italien gegenüber völlig bedeutungslos; dasselbe gilt aber auch in Bezug auf Dänemark, Norwegen und Schweden.

---

[1]) Brusa, Staatsrecht des Königreichs Italien in: Marquardsen, Hdb. des öffentlichen Rechts. S. 33 ff.

In den beiden letztgenannten Staaten enthalten die Verfassungsurkunden überhaupt keine Bestimmung über die Vereins- und Versammlungsfreiheit. Unter den Rechten, welche Aschehoug als den schwedischen Staatsbürgern allein zustehend aufzählt, findet sich daher dieses „Recht“ auch nicht genannt und in Norwegen bestand bis 1776 überhaupt kein Unterschied zwischen eingeborenen und eingewanderten Einwohnern, was auch heute noch nicht viel anders geworden ist.[1]) In Dänemark endlich wird das Versammlungsrecht in der Konstitution zwar nur den Bürgern zugesprochen, doch hat man darunter wohl auch die im Inland dauernd wohnenden Ausländer verstanden wissen wollen. Hat man doch in der dänisch-norwegischen Monarchie alle jene zu den Reichsuntertanen gerechnet, welche im Staatsgebiet einen festen Wohnsitz hatten. Chr. V Landesgesetz, Lovbog. Und Goos und Hansen sagen in ihrem „Staatsrecht des Königreichs Dänemark“: „Der den Bürgern im Grundgesetze zugesicherten persönlichen und politischen Rechte sind im allgemeinen auch die sich hier im Lande aufhaltenden Ausländer teilhaft.“[2])

In England hat die Entwicklung der Verhältnisse die Entstehung des Begriffs der „Freiheitsrechte“ im Sinne von subjektiven Rechten überhaupt gehindert. Die von Laband und anderen heute in Deutschland vertretene Ansicht ist in England von jeher im Leben des Volkes herrschend gewesen.[3]) Für die Stellung der Ausländer in England ist besonders der Mangel einer Gebietshoheit und sein Ersatz durch den Lebensnexus, in dem sie nur vorübergehend zum König stehen, charakteristisch. Hieraus wird unter anderem der Mangel eines Ausweisungsrechts ohne besondere Ermächtigung mittels der sogen. áliens acts auch dem Fremden gegenüber abgeleitet.

---

[1]) Aschehoug, Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen in: Marquardsen, Hdb. d. öffentl. Rechts. S. 31 ff. u. S. 120.

[2]) Goos & Hansen, Staatsrecht des Königreichs Dänemark in: Marquardsen, Hdb. d. öffentl. Rechts. S. 15.

[3]) Jellinek, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. S. 32.

Wir können hier nicht auf die sehr interessante Theorie des fingierten lehensrechtlichen Treuverhältnisses eingehen und nur als das Resultat der in England herrschenden Auffassung konstatieren, dass die heutige Rechtsstellung der Fremden in England diejenige der englischen Staatsangehörigen ist, abgesehen von wenigen Ausnahmen, unter denen die Vereins- und Versammlungsfreiheit nicht aufgezählt wird.[1])

Endlich wollen wir noch einen Blick auf Amerika werfen und feststellen, dass die Ausländer in den Vereinigten Staaten in Bezug auf die „Grundrechte" überhaupt und das Vereins- und Versammlungsrecht im besonderen den Amerikanern vollkommen gleichgestellt sind. Denn die amerikanischen bills of right sprechen von Rechten, die "every member of society" u. s. w. zustehen. Es handelt sich hier um "natural rights" und wir müssten auf die Geschichte der amerikanischen Erklärungen der Menschenrechte eingehen, um den Geist der amerikanischen Verfassung zu verstehen und zu erkennen, wie trotz grundsätzlicher Verschiedenheiten auch dort genau wie in England die vollkommene Gleichstellung der In- und Ausländer in Bezug auf die Vereins- und Versammlungsfreiheit, mit der wir uns hier allein zu beschäftigen haben, herrscht.[2])

---

[1]) Hatschek., Engl. Staatsrecht in: Marquardsen, Hdb. d. öffentlichen Rechts. I. S. 165, 229ff. II. S. 548.

[2]) cf. hierzu Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, besonders S. 34, 51, 56.

Schluss.

So sehen wir denn, dass einer grossen Anzahl von Staaten gegenüber der von Bethmann Hollweg gegen die Gleichstellung der In- und Ausländer vorgebrachte Einwand nicht stichhaltig ist. In allen Staaten, die wir einer Betrachtung unterworfen haben, wird den Ausländern die Vereins- und Versammlungsfreiheit zu nicht politischen Zwecken gewährleistet, wie wir dies auch als die Rechtslage in Deutschland nach Erlass des Reichsvereinsgesetzes im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt haben. Aber in den meisten dieser Staaten — nur Österreich macht eine Ausnahme — wird den Fremden auch das Assoziationsrecht zu politischen Zwecken zuerkannt und die wenigen Staaten, die mit einer der deutschen analogen Anschauung in Betracht kommen können, wie Spanien, Portugal, Russland und einige andere, sind zweifellos für die Auffassung des Staatssekretärs nicht von massgebendem Einfluss gewesen.

Nimmt man nun noch hinzu, dass es sich hier in keinem Fall um ein staatsbürgerliches Recht handelt, so entfällt unseres Erachtens jede Berechtigung für die Stellungnahme des Reichsvereinsgesetzes.

Sie ist jedoch, auch wenn man ihre juristische Haltbarkeit verteidigen wollte, vom Standpunkt des Völkerrechts aus inkonsequent. Es sei hier nochmals wiederholt, dass dann auch zum mindesten die Pressfreiheit den Ausländern als ein staatsbürgerliches Recht versagt sein müsste. Denn mag man auch bei den übrigen „Freiheitsrechten“ zweifeln, Press- und Vereinsfreiheit sind so wesensverwandt, dass es völlig unmöglich ist, die eine als ein staatsbürgerliches Recht zu bezeichnen und die andere nicht.

Endlich aber ist diese Stellungnahme des Reichsvereinsgesetzes nicht nur unseres Erachtens unrichtig und inkonsequent,

sondern auch ausserordentlich bedauerlich. Denn die „Grundrechte“ spielen heute, zwar nicht mehr unter diesem Namen und ohne laute Verkündigung in feierlich klingenden Phrasen, eine ausserordentlich grosse Rolle. Gneist hat einmal gesagt, dass sich in dem Wert oder Unwert, welche man auf diese Rechte lege, die Achtung vor der individuellen Freiheit und damit der Charakter der Völker, der Stände und der Individuen beurkunde.

Diese Worte haben noch heute ihre volle Gültigkeit; sie müssen aber nicht nur gegenüber den Einheimischen, sondern auch im Verhältnis des Aufenthaltstaates zu den auf seinem Territorium weilenden Fremden beachtet werden. Es besteht ja kein Zweifel darüber, dass die erörterte Frage in letzter Linie eine politische Zweckmässigkeitsfrage ist, es sei auch zugegeben, dass Deutschland eine schwierigere Stellung als vielleicht England in dieser Beziehung einnimmt, aber dies dürfte nicht dazu verleiten, das Assoziationsrecht der Ausländer im Prinzip zu verneinen. Denn hiefür fehlte, wie wir nachgewiesen haben, die theoretische Grundlage im geltenden Recht, es fehlte aber auch das praktische Bedürfnis. In den wenigen Fällen nämlich, in denen es für den Staat notwendig erscheinen dürfte, die Ausländer von Vereinen und Versammlungen auszuschliessen oder ihnen die Bildung von Vereinen und die Abhaltung von Versammlungen zu untersagen, könnte er auch dann die erforderlichen Sicherheitsmassregeln ergreifen, wenn er die Ausländer als den Inländern grundsätzlich gleichberechtigt anerkannt hätte.